



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Departamento de Economia
Mestrado em Economia do Setor Público – MESP

Indio Artiaga do Brasil Rabelo

**RESULTADO PRIMÁRIO: o impacto da dinâmica do processo orçamentário na
fixação da meta, eventuais alterações e esforço fiscal para o seu atingimento**

Brasília – 2016



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Departamento de Economia
Mestrado em Economia do Setor Público – MESP

Indio Artiaga do Brasil Rabelo

RESULTADO PRIMÁRIO: o impacto da dinâmica do processo orçamentário na fixação da meta, eventuais alterações e esforço fiscal para o seu atingimento

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília – 2016

Brasília-DF, 30 de setembro de 2016.

Ficha Catalográfica

Rabelo, I. A. B.

Impacto da política fiscal no Resultado Primário: Uma avaliação quantitativa e qualitativa das componentes do Resultado Primário

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília.

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

Mestrado em Economia do Setor Público.

Brasília: UnB, 2016.

Área de Concentração: Administração Pública; Finanças Públicas

Orientador: Prof. Dr. Rita Santos

1. Resultado Primário; 2. Governança orçamentária; 3. Fatores intervenientes ao processo de aprovação e esforço para o atingimento da meta de Resultado Primário; 4. Orçamento Semi Base-Zero.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

RABELO, Indio Artiaga do Brasil. **RESULTADO PRIMÁRIO: o impacto da dinâmica do processo orçamentário na fixação da meta, eventuais alterações e esforço fiscal para o seu atingimento.** Dissertação de Mestrado em Economia do Setor Público, Programa Mestrado em Economia do Setor Público, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

Indio Artiaga do Brasil Rabelo

RESULTADO PRIMÁRIO: o impacto da dinâmica do processo orçamentário na fixação da meta, eventuais alterações e esforço fiscal para o seu atingimento

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Economia do Setor Público”, e aprovada em sua forma final pelo Programa Mestrado em Economia do Setor Público.

Brasília, 30 de setembro de 2016.

Prof. Dr. Vander,
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, Orientadora – MESP/UnB

Prof. Dr. José Carlos de Oliveira, Membro Interno – MESP/UnB

Prof.^a Dr.^a Adriana Cuoco Portugal, Membro Externa – Tribunal de Contas do DF

Prof. Dr. Paulo Springer de Freitas, Membro Suplente – MESP/UNB

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meus pais, que sempre me incentivaram a estudar; a meus irmãos, a quem sempre admirei; e à Thaís, meu amor, que teve tanta paciência e compreensão comigo durante o curso.

AGRADECIMENTOS

À Thaís Alves de Souza, pelo amor, incentivo constante e compreensão ao longo do curso e principalmente deste trabalho.

Aos meus pais, Dercílio Luiz e Erenice Maria, que me educaram e tanto insistiram para que eu nunca parasse de estudar.

A meus irmãos, Ítalo Régis e Daniele Edi, pelo exemplo de vida que sempre me deram.

Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, por proporcionar o desenvolvimento profissional de seus servidores.

Aos colegas e amigos Marcelo Bálbio e Virgílio Castelo Branco, pela ideia de ingressar no MESP e pelo companheirismo ao longo do curso.

Aos demais colegas de MESP, pelos momentos de estudo e discussões de alto nível sobre as minúcias da econometria.

À Prof^a. Rita de Cássia, pela orientação na execução deste trabalho.

Aos professores do MESP, pelo conhecimento transmitido.

E claro, à Lunna, por tornar meus dias mais alegres.

EPÍGRAFE

*Só sabemos com exatidão quando sabemos pouco;
à medida que vamos adquirindo conhecimentos,
instala-se a dúvida.*

(Goethe)

Pouco conhecimento faz com que as pessoas se sintam orgulhosas. Muito conhecimento, que se sintam humildes. É assim que as espigas sem grãos erguem desdenhosamente a cabeça para o Céu, enquanto que as cheias as baixam para a terra, sua mãe.

(da Vinci)

RESUMO

Autor: Indio Artiaga do Brasil Rabelo

Orientador: Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Programa de Mestrado em Economia do Setor Público

Brasília, Setembro de 2016.

Este estudo, por meio de análise qualitativa e revisão de literatura, objetiva descrever como os atores do processo orçamentário (o guardião, o definidor de prioridades, os gastadores e o controlador externo) interagem e interferem na dinâmica do Resultado Primário, no que tange à fixação de meta, eventuais alterações e esforço fiscal para o seu atingimento, considerando os acontecimentos do período de 2005 a 2015, inclusive aqueles referentes a artifícios contábeis apelidados de ‘contabilidade criativa’. Ademais, intenta discutir os principais fatores intervenientes nessa problemática, tais como o contingenciamento de recursos; as variações significativas no volume de despesas inscritas em Restos a Pagar e no volume de despesas discricionárias em anos eleitorais; a ineficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, sugere um modelo de orçamentação, o Orçamento Semi Base-Zero, diverso do atual, com vistas a corrigir algumas das discrepâncias existentes, analisando o possível comportamento dos agentes do processo orçamentário sob essa conjuntura.

Palavras-chave: Resultado Primário, atores do processo orçamentário, guardião, gastador, definidor de prioridades, controlador externo.

ABSTRACT

Author: Indio Artiaga do Brasil Rabelo

Supervisor: Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Master Program in Public Economics

Brasília, September of 2016.

This study, through qualitative analysis and literature review, aims to describe how the actors of the budget process (the guardian, the definer of priorities, the spenders and the external controller) interact and influence the dynamics of the Primary Result, in regarding the goal setting, eventual changes and fiscal effort for its achievement, considering the events in the period of 2005-2015, including those related to accounting artifices dubbed the 'creative accounting'. Moreover, attempts to discuss the main factors involved in this problematic, such as the resource curtailment; significant changes in the volume of expenditure entered in Remains Payable and the amount of discretionary spending in election years; and the ineffectiveness of the Fiscal Responsibility Law. Finally, it suggests a budgeting model, the Semi Base Zero Budget, different from the current one, in order to correct some of the existing discrepancies, analyzing the possible behavior of the agents of the budget process in this situation.

Key-words: Primary Result, guardian, actors of the budget process, definer of priorities, spenders, external controller.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Tabela exemplificativa para elaboração da meta de Resultado Primário | 52 |
| Tabela 2 – Comparativo entre limite aprovado e montante efetivamente utilizado de despesas com o PAC para abater a meta de Resultado Primário no período de 2006 a 2013 (em mil R\$) | 57 |
| Tabela 3 – Alteração da meta de Resultado Primário no período de 2005 a 2015.... | 58 |
| Tabela 4 – Comparativo do montante inscrito em Restos a Pagar e pago no período de 2005 a 2015 (em mil R\$) | 76 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Taxa Selic nominal (% a.a) | 22 |
| Figura 2 – Evolução da Dívida Pública 1981 a 2000 (em % do PIB) | 23 |
| Figura 3 – Resultado Primário e Nominal* do período de 2002 a 2015 (em % do PIB) | 25 |
| Figura 4 – Comparativo entre Resultado Primário e Meta Fiscal Prevista Inicialmente no período de 2005 a 2015 (em mil R\$) | 28 |
| Figura 5 – Proporção de Receitas Primárias Vinculadas (RPV) em relação ao Total das Receitas Primárias (TRP) no período de 2005 a 2015 | 45 |
| Figura 6 – Proporção entre Despesas Primárias Obrigatórias (DPO) e Despesas Totais (DT) no período de 2005 a 2015 | 45 |
| Figura 7 – Fluxograma representativo do trade-off entre taxa de juros, crescimento econômico, Dívida Pública e Resultado Primário..... | 53 |
| Figura 8 – Evolução do montante pago a título de Despesas Primárias Inscritas em Restos a Pagar como proporção do Total de Despesas Primárias (2005 a 2015) | 61 |
| Figura 9 – Evolução do montante pago a título de Despesas Primárias Inscritas em Restos a Pagar como proporção do Total de Despesas Primárias (2005 a 2015) | 62 |
| Figura 10 – Evolução dos Desvios Médios (DM) no período de 2005 a 2015 como proporção do PIB | 66 |
| Figura 11 – Evolução dos Desvios Absolutos Médios (DAM) no período de 2005 a 2015 como proporção do PIB | 67 |
| Figura 12 – Evolução da Raiz dos Desvios Quadrados Médios (RDQM) no período de 2005 a 2015 como proporção do PIB | 67 |
| Figura 13 – Comparativo do montante inscrito em Restos a Pagar e pago no período de 2005 a 2015 (em mil R\$) | 76 |
| Figura 14 – Proporção de despesas inscritas em Restos a Pagar* e pagas no período de 2005 a 2015 | 77 |
| Figura 15 – Evolução do montante de Restos a Pagar cancelados no período de 2005 a 2015 (em 1000 R\$)..... | 78 |
| Figura 16 – Proporção de Restos a Pagar Processados (RPP) e Restos a Pagar não Processados (RPNP) no período de 2005 a 2015) | 79 |
| Figura 17 – Evolução do pagamento das despesas primárias discricionárias (pagas) no período de 2005 a 2015 (em 1000 R\$)..... | 88 |
| Figura 18 - Esquema orçamentário com efeito do OBZ/OSBZ..... | 98 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| Introdução | 13 |
| 1. Apresentação do trabalho | 14 |
| 1.1 Objetivos | 14 |
| 1.1.1 Objetivo Geral | 14 |
| 1.1.2 Objetivos Específicos | 15 |
| 1.2 Justificativa..... | 15 |
| 1.3 Problema da pesquisa..... | 16 |
| 1.4 Relevância | 16 |
| 1.5 Hipóteses | 16 |
| 2. Revisão Bibliográfica..... | 17 |
| 2.1 Resultado Primário | 17 |
| 2.1.1 Conceito, metodologia de apuração e regime de contabilização | 17 |
| 2.1.2 Contexto Histórico | 20 |
| 2.1.3 Resultado Primário como meta fiscal no período de 2005 a 2015 e o surgimento da contabilidade criativa..... | 23 |
| 2.2 Atores da Governança Orçamentária..... | 29 |
| 2.2.1 O guardião..... | 30 |
| 2.2.2 O definidor de prioridades | 34 |
| 2.2.3 O gastador..... | 38 |
| 2.2.4 O controlador externo | 47 |
| 2.3 Comportamento dos participantes do processo orçamentário em relação à aprovação e ao esforço para atingimento da meta de Resultado Primário | 51 |
| 2.3.1 Fixação da meta de Resultado Primário | 51 |
| 2.3.2 Alteração da meta de Resultado Primário | 55 |
| 2.3.3 Esforço fiscal para cumprimento da meta de Resultado Primário..... | 60 |
| 2.4 Fatores intervenientes ao processo de aprovação e esforço para o atingimento da meta de Resultado Primário | 70 |
| 2.4.1 Contingenciamento de despesas | 71 |
| 2.4.2 Variações significativas no volume de Restos a Pagar..... | 75 |
| 2.4.3 Ineficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal | 80 |
| 2.4.4 Variações significativas no volume das despesas discricionárias em anos eleitorais | 87 |
| 2.5 Orçamento Semi Base-Zero – uma possível solução | 90 |
| 2.5.1 Orçamento Base-Zero..... | 91 |
| 2.5.2 Orçamento Semi Base-Zero | 96 |
| 3. Conclusão | 99 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 101 |

Introdução

A política fiscal tem sido balizada nas últimas duas décadas pelo estabelecimento de metas fiscais, dentre elas as de Resultado Primário, que pode ser entendido como a diferença entre as receitas e despesas primárias do setor público, ou seja, descartando aquelas relativas a serviços da dívida (“rolagem”, amortização e pagamento de juros da dívida pública) e operações de crédito ativas e passivas, refletindo, assim, o esforço fiscal do governo.

Contribuiu para a consolidação dessa política a aprovação da Lei Complementar nº 101/2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que instituiu novas atribuições para a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, entre as quais a determinação de metas fiscais em anexo próprio (Anexo de Metas Fiscais), bem como previu mecanismos para gestão prudencial de receitas e despesas, a exemplo da limitação de empenho e movimentação financeira e dos limites específicos para despesas com pessoal e outras despesas de duração continuada. Também dispôs sobre avaliações periódicas ao longo do exercício quanto ao atingimento dessas metas; e acionamento de mecanismos de ajuste caso o cumprimento dessas esteja ameaçado.

No entanto, o arcabouço jurídico voltado para essa temática é operacionalizado por agentes que não necessariamente possuem os mesmos interesses, sendo capazes de interpretar as normas ou mesmo de influenciar o seu cumprimento tendo em vista prioridades e objetivos próprios.

Visando se debruçar sobre essa problemática, este estudo começa conceituando o Resultado Primário e sua metodologia de contabilização e contextualizando a dinâmica econômica correlata aos anos recentes. Após, passa a uma revisão de literatura de trabalhos relativos ao tema governança orçamentária, descrevendo a atuação dos diversos agentes e instrumentos no âmbito do processo orçamentário, mormente no que tange à fixação e alteração da Meta Fiscal, bem

como à configuração do resultado fiscal efetivamente obtido ao final do exercício financeiro.

A seguir, discorre, apresentando dados que evidenciam a atuação dos atores do processo orçamentário, sobre fatores intervenientes na dinâmica de formação do Resultado Primário, tais como: o processo decisório de criação de despesas obrigatórias, a interferência que os participantes do processo decisório orçamentário possuem na política fiscal e os incentivos que cada um possui para zelar ou não pelas metas fiscais; eventuais dificuldades de aplicação de dispositivos inscritos na LRF; entre outros.

Ao final, propõe uma mudança do paradigma de orçamentação vigente para o Orçamento Semi Base-Zero, objetivando a correção de discrepâncias evidenciadas ao longo deste trabalho e analisando o possível comportamento dos agentes do processo orçamentário sob esse novo modelo.

Cumprе mencionar a existência de diversas controvérsias recentes sobre a metodologia de cálculo do Resultado Primário no âmbito da União (Gerardo, 2010), haja vista a utilização de artifícios contábeis questionáveis apelidados por alguns estudiosos de “contabilidade criativa”. Dado que seu uso pode resultar na adulteração de certos aspectos das finanças públicas, mormente no Resultado Primário obtido no exercício, esses expedientes serão mencionados no presente trabalho.

1. Apresentação do trabalho

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Discorrer sobre a influência dos atores e instrumentos da governança orçamentária na dinâmica de fixação e alteração da Meta Fiscal, bem como na configuração do resultado fiscal efetivamente obtido ao final do exercício financeiro.

1.1.2 Objetivos Específicos

Conceituar a dinâmica relativa à fixação, alteração e esforço para atingimento da Meta Fiscal para o exercício, abordando aspectos recentes tais como a utilização de artifícios contábeis na apuração do Resultado Primário.

Descrever e evidenciar aspectos da governança orçamentária no âmbito do processo orçamentário, mormente no que tange à fixação e alteração da Meta Fiscal, bem como à configuração do resultado fiscal efetivamente obtido ao final do exercício financeiro.

Elencar e discorrer sobre os principais fatores intervenientes no comportamento do Resultado Primário, incluindo os mecanismos disponíveis de controle prudencial de despesas e receitas.

Propor um modelo de orçamentação diverso do atual com vistas a mitigar algumas das discrepâncias elencadas ao longo deste estudo.

1.2 Justificativa

Nos últimos dezesseis anos, o cumprimento das metas fiscais acordadas para a União vem sendo reconhecido como importante instrumento de sinalização da saúde fiscal do Estado brasileiro e da qualidade do ambiente de negócios no país.

Não obstante o sucesso da política fiscal em boa parte desse período, as recentes dificuldades enfrentadas no atingimento das metas fiscais, em especial nos últimos três anos, se apresentam como sintomas de problemas antigos, cujas causas se reportam ao desenho da política fiscal, aos mecanismos institucionais que comandam o processo de realização de receitas e despesas e aos incentivos postos ao comportamento dos atores.

A identificação sistemática dessas causas faz-se relevante como condição necessária à correção de distorções e à supressão de incentivos perversos

que convertem a Meta Fiscal e os investimentos públicos em variáveis de ajuste em lugar dos componentes orçamentários que ensejam essas distorções.

Adicionalmente, uma vez que é pressuposto da aplicação eficaz e efetiva dos recursos públicos o conhecimento da dinâmica que rege a política fiscal, o presente trabalho buscará contribuir com a identificação dos pontos fortes e fracos, bem como das ameaças e oportunidades que perpassam o processo orçamentário no que tange à sua interação com o atingimento de metas fiscais.

1.3 Problema da pesquisa

Este estudo intentou responder à seguinte questão: como os atores do processo orçamentário, bem como os mecanismos e incentivos institucionais correlatos, influíram na dinâmica de fixação e alteração da Meta Fiscal, assim como no atingimento do Resultado Primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no período de 2005 a 2015?

1.4 Relevância

Como justificativa para esse trabalho, tem-se a sua relevância no atual cenário político-econômico e, portanto, a sua potencial aplicabilidade enquanto ferramenta de diagnóstico e incentivadora ao debate.

1.5 Hipóteses

Assume-se como pressuposto para este trabalho, a existência de atores do processo orçamentário, quais sejam, o guardião, o definidor de prioridades, os gastadores e o controlador externo, os quais possuem suas próprias motivações, objetivos e incentivos para agir (ou não) e cujo comportamento pode ser influenciado por variáveis cíclicas e/ou políticas.

Supõe-se, também, que eles interagem em uma relação por vezes conflituosa, haja vista que seus objetivos não são necessariamente alinhados e que podem atuar até de maneira a considerar/antecipar como os demais atores podem agir.

2. Revisão Bibliográfica

2.1 Resultado Primário

2.1.1 Conceito, metodologia de apuração e regime de contabilização

O objetivo de um governo ao apurar o Resultado Primário é obter uma medida que indique o quão sustentável é a geração de receitas do país em comparação com a emissão de despesas (correntes e investimentos), sem que a administração da Dívida Pública seja comprometida (Feijó, Medeiro e Albuquerque, 2008 e STN, 2009¹).

Em um cenário determinístico, onde é possível prever os Resultados Primários e as taxas de juros de todos os exercícios, a restrição orçamentária intertemporal de um governo igualaria a sua dívida total e seus resultados primários, em termos de valor presente, eliminando os chamados jogos de Ponzi (Costa, 2009)². De fato, diz-se que a Dívida Pública é sustentável se o seu valor não é superior ao valor presente de todos os Resultados Primários futuros (Costa, 2009).

Na prática, as hipóteses supracitadas relativas ao cenário determinístico não se verificam. Ainda assim, o Resultado Primário é uma importante ferramenta para deduzir a sustentabilidade das contas públicas de um país, direta ou indiretamente.

Existem duas metodologias para o cálculo do Resultado Primário: abaixo e acima da linha.

A primeira, utilizada pelo Banco Central do Brasil, se atém às Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP. Nesse caso, o valor apurado de Resultado Primário será igual à variação da Dívida Pública de um

¹ Dívida Pública: a experiência brasileira, vários autores, 2009, STN, capítulo 3, Sustentabilidade da dívida pública, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa.

² Dívida Pública: a experiência brasileira, vários autores, 2009, STN, capítulo 3, Sustentabilidade da dívida pública, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa.

exercício para o outro ou, ainda, ao endividamento sofrido pelo país no exercício de referência, reduzido da parcela paga a título de serviços da dívida (juros nominais).

A segunda, que será o foco da discussão neste trabalho e utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, consiste em tomar a diferença entre as receitas primárias (ou não financeiras) e as despesas primárias. Essa classificação entre receitas/despesas “primárias” e “financeiras” advém das duas formas distintas que o governo possui para obter recursos (Feijó, Medeiro e Albuquerque, 2008):

- **Receitas primárias (ou não financeiras):** referem-se a receitas que não ensejam endividamento, contração de obrigação futura ou redução do patrimônio, sendo as receitas tributárias³ o representante mais célebre e relevante desse grupo, que também envolve receitas com aluguéis, serviços, entre outras. Impende mencionar que as receitas correntes integram quase que totalmente com as receitas primárias, tendo poucas exceções, por exemplo, receita com juros ativos.

- **Receitas financeiras (ou não primárias):** referem-se às receitas oriundas de fontes de financiamento e/ou que ensejam redução do patrimônio, a saber:

- a) ganhos obtidos em aplicações financeiras;
- b) ingressos decorrentes de operações de crédito;
- c) recebimentos decorrentes de empréstimos concedidos pelo governo;
- d) receitas decorrentes de alienações do patrimônio, como as relativas à privatização de empresas estatais;
- e) recursos arrecadados em exercício anterior (superávit financeiro);
- f) anulação de restos a pagar, quando reconhecida como receitas; e

³ Aqui entendidas como aquelas oriundas de impostos, taxas, contribuições sociais e de melhoria e empréstimos compulsórios, ou seja, segundo aceção do Código Tributário e não da Lei nº 4.320/1964.

- g) receitas provenientes de transferências entre as entidades que compõe, o ente federativo, de forma a evitar a ocorrência de dupla contagem;

Analogamente, ressalta-se que as receitas de capital integram quase que totalmente as receitas financeiras, tendo poucas exceções, por exemplo, as transferências de capital.

Por sua vez, as despesas primárias são definidas de maneira análoga, isto é, correspondem ao total da despesa deduzidas aquelas com:

- a) amortização, juros e outros encargos da dívida interna e externa;
- b) aquisição de títulos de capital já integralizado;
- c) concessão de empréstimos com retorno garantido; e
- d) transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar a dupla contagem;

O critério de contabilização utilizado para apurar o Resultado Primário é o regime de caixa (BACEN, 2015), ou seja, a receita afeta o cálculo quando é disponibilizada (ou recolhida) na Conta Única do Tesouro Nacional e a despesa somente o afeta quando é efetivamente paga (Gerardo, 2010). Também nesse sentido, dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, que os resultados dos fluxos financeiros são apurados pelo regime de caixa⁴.

Podem ocorrer, durante o exercício financeiro, eventos conducentes ao surgimento de *gaps* entre a meta fiscal fixada quando da aprovação da LDO e o Resultado Primário alcançado ao fim do ano, isto é diferenças a maior ou a menor entre o que foi previsto e o que foi, de fato, realizado. Isso pode se dar por diversos motivos, por exemplo:

⁴ LRF, art. 50, II.

- Revisão da meta fiscal por meio de lei, seja alterando a meta propriamente dita, seja inserindo fatores de desconto no cômputo do Resultado Primário;
- Revisão da meta fiscal por meio de decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso (isso pode ser constatado por meio dos relatórios anuais de cumprimento das metas fiscais);
- Desde 2006, maior ou menor utilização das possibilidades legais para abatimento da meta fiscal, tais como pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar relativas ao PAC;
- Excesso de arrecadação ou frustração de receitas primárias ao longo do exercício;
- Anulação de dotação ou contração de despesas via crédito adicional que não constavam da previsão inicial;

O presente trabalho retomará adiante os pontos supra.

2.1.2 Contexto Histórico

A instituição de metas de Resultado Primário foi uma dentre as medidas de austeridade fiscal trazidas pela LRF. Esta consolidou o processo de ruptura sofrida pela política fiscal a nível nacional no final dos anos noventa, que se iniciou com a limitação de gastos com pessoal (Leis Camata I e II),⁵ privatização dos bancos estaduais (PROES – Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária),⁶ continuado com o refinanciamento das dívidas estaduais (Lopreato, 2000).⁷

⁵ Leis n^{os} que regulamentaram o art. 169 da CF/1988, que dispõem que:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

⁶ Introduzida com a edição Medida Provisória n^o 1.514/1996.

⁷ As dívidas estaduais foram refinanciadas pela União por meio do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, consubstanciado no Voto CMN n^o 162/1995 e pela Medida Provisória n. 1.560/1996.

A LRF estabelece a elaboração do Anexo de Metas Fiscais do Projeto Lei de Diretrizes Orçamentárias, o qual deve conter a meta de Resultado Primário para o exercício financeiro a que se referir e para os dois seguintes.⁸ Nesse contexto, surgia a utilização do superávit primário como âncora teórica da política econômica com vistas a conduzir a relação Dívida Pública/PIB a uma trajetória cadente (Biasoto Júnior, 2015).

O mesmo diploma legal estabelece que deve ser realizado monitoramento bimestral das receitas, com vistas a verificar se elas comportam o cumprimento da meta de Resultado Primário, sob pena de que os Poderes e o Ministério Público tenham de editar, em ato próprio, nos trinta dias subsequentes, medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios previamente estabelecidos na LDO.

De fato, a preocupação do legislador com o cumprimento da meta fiscal foi tamanha que o texto original da LRF previa que caso os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público não adotassem as medidas supramencionadas, o Poder Executivo estaria autorizado a fazê-lo *de per sí*. Posteriormente, o dispositivo que continha essa especificação foi declarado inconstitucional por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, por atentar contra a separação dos Poderes,⁹ que constitui cláusula pétrea.

Para muitos estudiosos, a aprovação da LRF, que elevou o atingimento do Resultado Primário ao patamar de obrigação legal, foi resultado de exigências do Fundo Monetário Internacional – FMI, que firmara em 1998 um acordo com o governo brasileiro, o qual consistia num forte ajuste fiscal e numa política monetária com aumento da taxa de juros, e que posteriormente, diante da ineficácia dessas medidas, foi revisado prevendo a instituição de metas de Resultado Primário como balizador da economia (Biasoto Júnior, 2015).

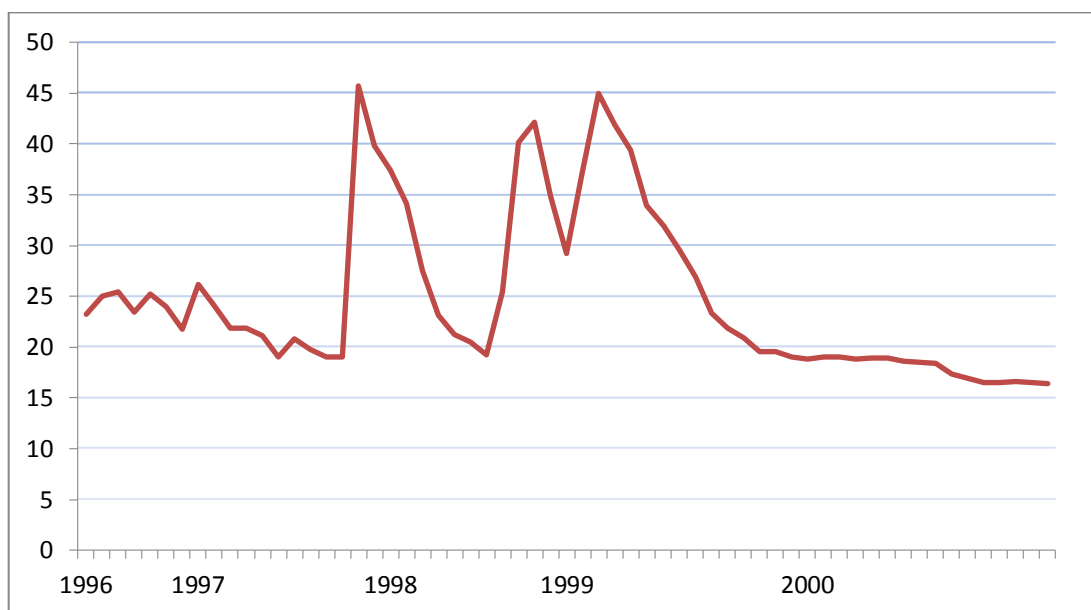
⁸ LRF, art. 4º, §1º.

⁹ CF/1988, art. 60, §4º, III.

À época, o Brasil sofria as consequências de choques externos provocados pelas crises mexicana (1995), asiática (1997) e russa (1998). Com efeito, os resultados mais marcantes dessa crise foram a declaração de moratória pela Rússia e a fuga de capital de países emergentes após especulação cambial (Prates, 2005). Os efeitos na economia brasileira foram nefastos principalmente porque o déficit das contas públicas era financiado, em grande medida, pelo capital externo de curto prazo (Giambiagi *et al.*, 2011, pgs. 174/176).

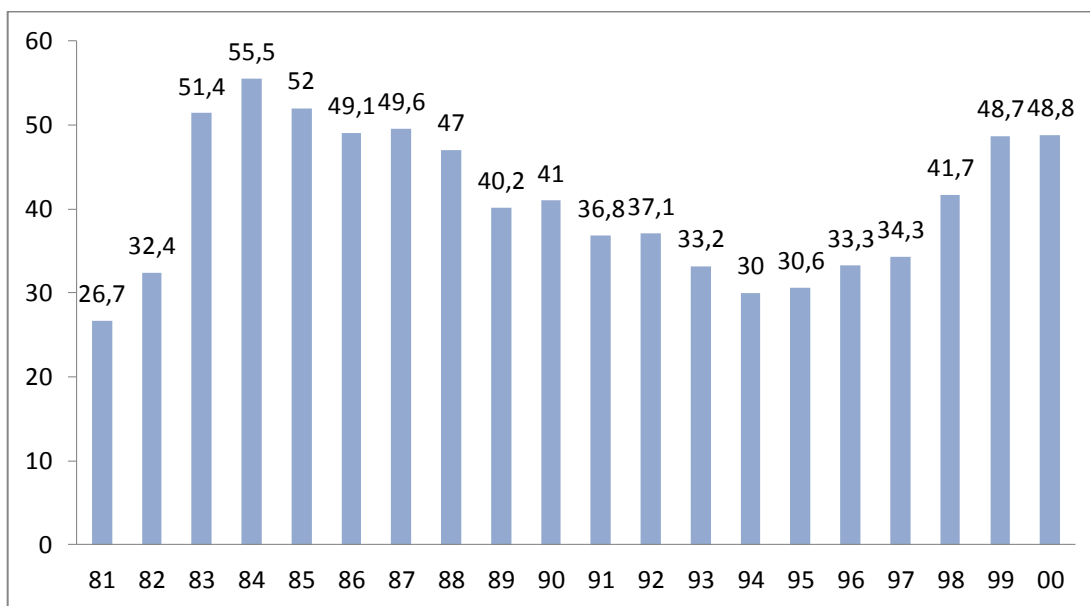
A economia brasileira se deteriorava em duas importantes frentes: a) resultados primários insuficientes; e b) aumento sistemático da relação dívida/PIB (Giambiagi, 2000), produto tanto de déficits nominais (que perfizeram uma média de 6,67% do PIB entre 1995 e 1998) quanto de altas taxas de juros. Senão veja-se:

Figura 1 – Taxa Selic nominal (% a.a)



Fonte: Banco Central do Brasil

Figura 2 – Evolução da Dívida Pública 1981 a 2000 (em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil

2.1.3 Resultado Primário como meta fiscal no período de 2005 a 2015 e o surgimento da contabilidade criativa

Fixação das metas fiscais

Até 2010, as metas fiscais eram fixadas na LDO, e em seus anexos, como percentuais do PIB estimado para o exercício. Após, as LDOs passaram a estabelecer metas quantitativas.

Cumprir mencionar que, por vezes, ao longo dos exercícios financeiros, essas metas restaram formal ou informalmente alteradas. Isso ocorreu: i) por meio de leis que alteraram a meta de Resultado Primário propriamente dita, que foi o caso dos exercícios de 2014 e 2015; ii) por meio de leis que modificaram o cálculo do Resultado Primário, acrescentando possibilidades de abatimento da meta fiscal não previstas até então, tais como deduções com desonerações da folha de pagamento,¹⁰ que foi o caso em 2013; iii) por meio de decretos que alteraram a

¹⁰ Iniciativa governamental que consistiu na redução da carga tributária de setores beneficiados pela substituição da contribuição previdenciárias referentes à folha de pagamento por outra incidente sobre a receita bruta ajustada.

programação financeira e o cronograma mensal de desembolso com vistas a acomodar um montante maior de despesas aptas a serem utilizadas como abatimentos da meta, sendo o limite destas fixado anteriormente pela LDO (conforme se depreende da leitura de Relatórios Anuais de Cumprimentos das Metas Fiscais elaborados pela STN e pela SOF).

Evolução da Meta Fiscal

Conforme mencionado anteriormente, o Resultado Primário tem o condão de afetar direta ou indiretamente as contas públicas. Não à toa, ele é visto como elemento central pelo FMI como condicionante para auxiliar países em dificuldades (Williamson, 1989). A título exemplificativo, tem-se a influência que o Resultado Primário exerce na tendência de crescimento da economia e na trajetória da Dívida Pública, haja vista que, caso ele seja suficientemente superavitário para satisfazer as despesas financeiras com serviços da dívida, haveria possibilidade de resgatá-la antecipadamente (amortização do principal), o que contribuiria para a sua diminuição¹¹.

De outro lado, se o Resultado Primário não for suficiente para satisfazer as despesas financeiras com serviço da dívida, ter-se-ia um cenário de tendência de crescimento da Dívida Pública com uma crescente nas NFSP (Fernandes, 2004).

Nas duas décadas anteriores, vigorou na política fiscal brasileira uma matriz econômica voltada para a consecução de metas de superávits primários (Carvalho; Lepikson, 2006), ainda que a partir de 2008 a chamada “nova matriz econômica” tenha dado maior ênfase ao crescimento econômico em detrimento desse agregado macroeconômico (Giambiagi, 2011).

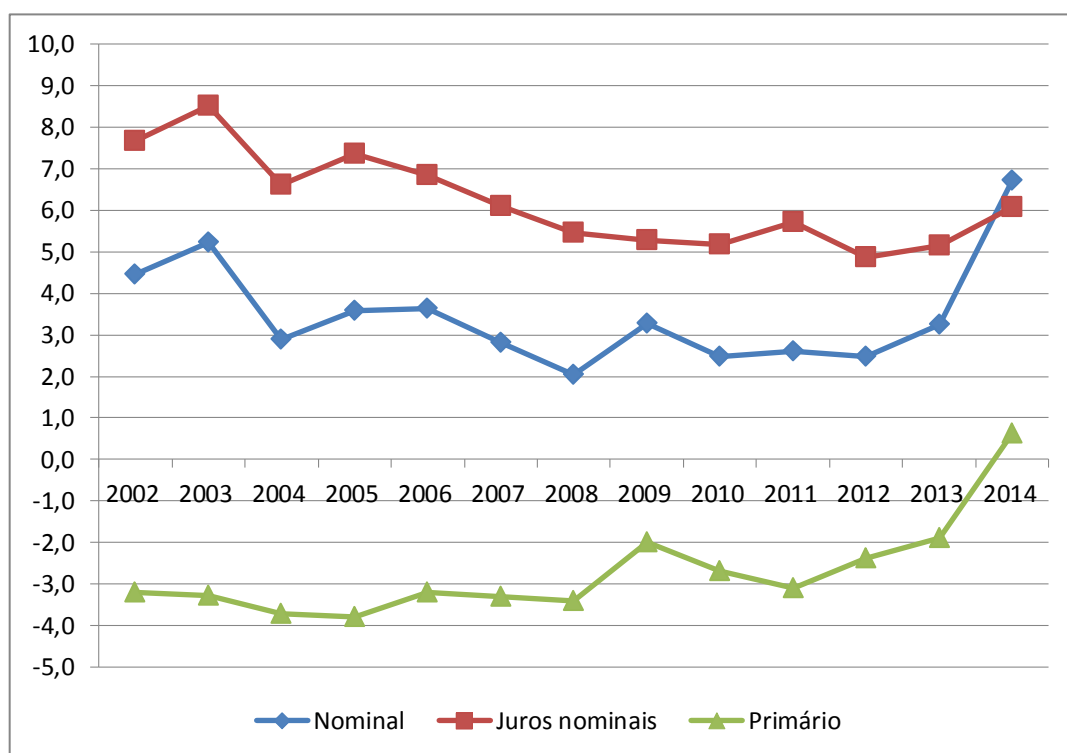
Demais disso, tem-se que sucessivos superávits primários robustos serviram tanto para conferir um aspecto de austeridade à execução orçamentária e financeira (Giambiagi, 2006), quanto para restabelecer a confiança dos credores no financiamento da rolagem da Dívida Pública (Fernandes, 2004), cujo prazo médio de

¹¹ Nessa situação, ter-se-ia o chamado superavit nominal.

vencimento aumentou consideravelmente, atingindo atualmente 4,75 anos (Ministério da Fazenda, maio de 2016¹²), em comparação com o final dos anos oitenta e início dos anos noventa, quando se tornaram populares as chamadas operações *overnight*, que consistiam num investimento de renda fixa (espécie de Certificado de Depósito Bancário) com prazo de 24 horas.

Todavia, essa tendência tem sido revertida nos últimos anos, uma vez que o Resultado Primário vem se reduzindo e até se tornando deficitário. Também, a relação Dívida Pública como proporção do PIB tem aumentado como resposta ao aumento das NFSP. Veja-se:

Figura 3 – Resultado Primário e Nominal* do período de 2002 a 2015 (em % do PIB)



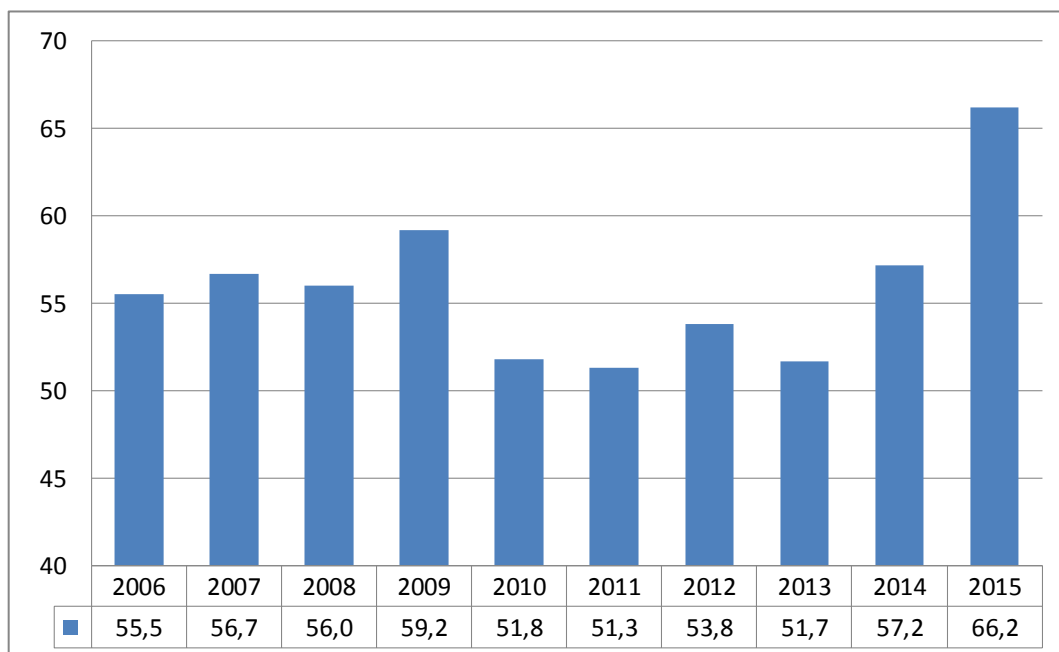
Obs.: Nas figuras e tabelas deste trabalho, tratam-se de agregados macroeconômicos relativos à União no que tange aos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, a menos que haja alguma instrução explícita em contrário.

Obs.: Aqui utilizou-se a metodologia abaixo da linha.

Fonte: Banco Central do Brasil

¹² <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/maio/200bddivida-publica-cai-3-em-abril-e-prazo-medio-sobe-para-4-75-anos>

Figura 4 – Dívida Pública Bruta do período de 2006 a 2015 (em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil

Contabilidade criativa

Ademais, artifícios contábeis têm sido empregados recorrentemente a fim de cumprir a meta de Resultado Primário, os quais foram apelidados de ‘contabilidade criativa’, que pode ser definida como *“o resultado da transformação das cifras contábeis de aquilo que realmente são para aquilo que aqueles que a elaboram desejam que sejam, aproveitando-se das facilidades que as normas existentes proporcionam, ou mesmo ignorando-as”* (Naser, 1993 *apud* Kraemer, 2005). Embora possuam respaldo legal, contribuem para a redução significativa da transparência fiscal (Pessôa, 2014). Vejam-se abaixo alguns exemplos:

- desde 2006 as despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento têm sido descontadas da meta de Resultado Primário. Ou seja, em que pese constituírem despesas primárias, elas são desconsideradas da meta fiscal por conta de uma decisão de governo;
- desde 2013 foram aprovadas alterações na LDO no decorrer do exercício financeiro para que desonerações com folha de pagamento, que

constituíram mecanismo de incentivo ao reaquecimento da economia ao isentar parte do empresariado nacional do pagamento de obrigações trabalhistas, fossem abatidas da meta de Resultado Primário. Esse artifício é bastante peculiar, uma vez que, de um lado, tem o condão de reduzir a captação de receitas primárias, e, de outro, em que pese não integrar o cômputo do Resultado Primário, é descontado da meta fiscal, ensejando um “impacto negativo duplo”;

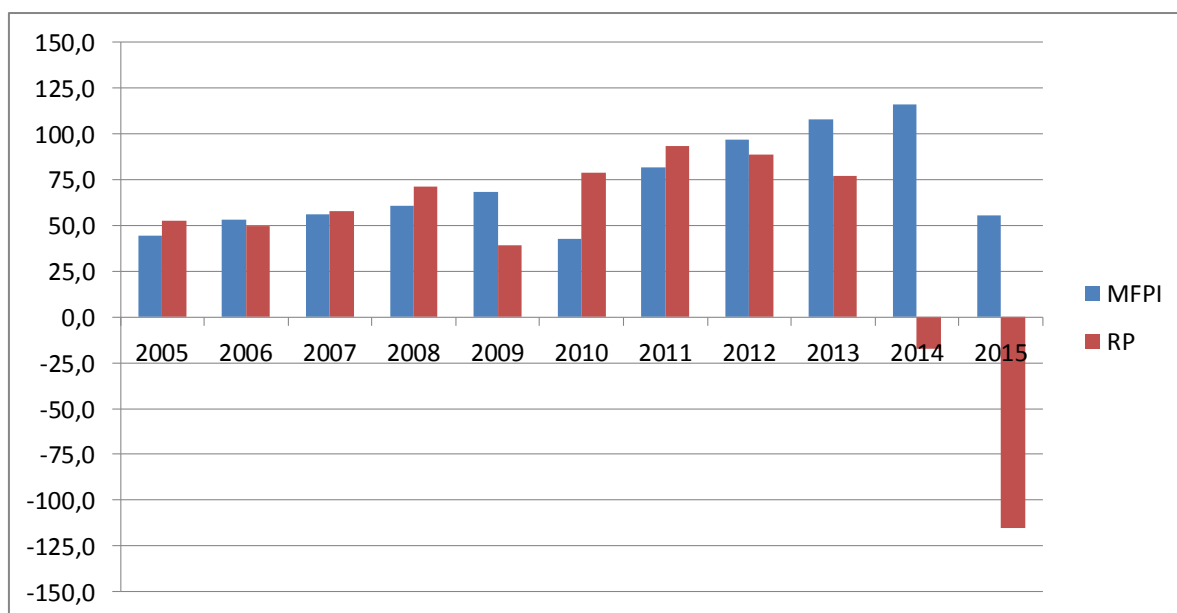
- antecipação do pagamento de dividendos por empresas em que o governo é acionista, mas que estão fora do conceito de “setor público”. Além disso, a depender do grau de controle que o governo exerce sobre a empresa, esses pagamentos podem ser excessivos. Assim, como são recolhidas receitas para o “setor público” à custa da descapitalização de um ente fora dele, o resultado primário aumenta. Ressalte-se que caso essas empresas possuísem maior autonomia, provavelmente optariam por pagar menores dividendos e talvez não o fizessem na oportunidade escolhida pelo governo (Mendes, 2014);
- antecipação de receitas futuras, por meio da venda para terceiros do direito a receitas que ainda serão arrecadadas. Caso o comprador seja uma empresa pública, tais receitas podem, ainda, ser vendidas acima do valor de mercado. Exemplo dessa prática foi a venda, em 2012, de R\$ 6 bilhões de *royalties* da empresa Itaipu Binacional ao Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES (Mendes, 2014);
- emissão de títulos da Dívida Pública e posterior entrega a empresas públicas fora do conceito de “setor público” a título de empréstimo. Dessa forma, o governo está capitalizando a empresa sem, contudo, realizar despesas que impactarão formalmente o Resultado Primário (Mendes, 2014);
- pagamento de despesas com emissão de títulos da Dívida Pública. Essa operação não onera o Resultado Primário, uma vez que a emissão de títulos é receita financeira. No entanto, contribui para o aumento da

Dívida Pública (isso ocorreu, por exemplo, com a edição da Medida Provisória nº 615/2013, convertida na Lei nº 12.865/2013, que autorizou a emissão de títulos para cobrir gastos do Tesouro com subvenções para reduzir tarifas de energia elétrica) (Mendes, 2014);

- adiamento de dispêndios gerando Restos a Pagar. Tendo em vista que o Resultado Primário é computado sob o regime de caixa, despesa paga no exercício seguinte não afeta as despesas primárias do exercício presente. Logo, o Resultado Primário de um ano é aumentado artificialmente à custa do Resultado Primário do ano seguinte (Mendes, 2014).

Em que pese o uso dos artifícios supracitados no cômputo do Resultado Primário, veja-se a seguir o comparativo anual entre a Meta Fiscal Prevista Inicialmente (MFPI) quando da aprovação da LDO, desconsiderando-se quaisquer deduções, e o Resultado Primário atingido ao final do exercício.

Figura 4 – Comparativo entre Resultado Primário e Meta Fiscal Prevista Inicialmente no período de 2005 a 2015 (em bilhões R\$)



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Leis de Diretrizes Orçamentárias do período em referência.

Nota-se, a partir de 2012, que, não obstante a adulteração na metodologia de cálculo do Resultado Primário em voga, houve um descolamento

crescente entre a Meta Fiscal Inicialmente Prevista na LDO e o resultado efetivamente atingido no período. Saliente-se que em 2015 essa diferença foi tamanha que a meta inicial consistia num superavit de 55 milhões de reais e o deficit primário apurado foi de aproximadamente 115 milhões de reais (uma diferença de 170 milhões de reais).

2.2 Atores da Governança Orçamentária

O processo orçamentário se desenvolve por meio de um embate técnico e político entre diversos atores sobre como alocar os recursos de modo a satisfazer as prioridades de gastos, as quais também são definidas simultaneamente com base na agenda política em voga (Fortis, 2009; Feijó, Medeiros e Albuquerque, 2008).

Como produto principal desse embate, tem-se a aprovação da Lei Orçamentária Anual, que norteia e restringe a atuação dos agentes do processo orçamentário, não obstante a controvérsia doutrinária acerca de esta constituir ou não lei em sentido material haja vista que o seu caráter meramente autorizativo se aproximaria mais de um ato administrativo (Macário, 2013).

Ressalte-se que esta atuação está sujeita à atual governança orçamentária, assim entendida como o direcionamento e a coordenação dos atores técnicos e políticos no processo orçamentário (Mélo, 2011), a partir de um sistema de arranjos institucionais dotado de regras formais e informais (Borges, 2015), cuja configuração também se faz mutável a depender da postura política em tela.

Logicamente, cada ator influencia esse “jogo” de acordo com suas convicções, interesses e recursos. Como nenhum ator consegue suplantar completamente a atuação dos demais, o mais provável e frequente é que a peça orçamentária resulte em um amálgama de valores, preferências e projetos específicos (Fortis, 2009).

Todavia, é perceptível que alguns atores exercem maior influência em fases específicas do processo orçamentário. Destarte, nesta seção serão conceituados os atores do processo orçamentário, seus poderes e os limites de sua

influência, com vistas a discutir posteriormente como essa relação conflituosa influi na definição e/ou alteração da Meta Fiscal para o exercício financeiro, bem como no esforço para o seu atingimento, cuja dinâmica constitui o tema central de estudo deste trabalho.

2.2.1 O guardião

Este ator pode ser definido como aquele responsável pela coordenação central do fluxo de recursos visando simultaneamente: i) a alocação ótima dos recursos nas diversas políticas públicas que ensejam gastos para alcançar seus objetivos; e ii) a sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública (Borges, 2015).

Por via de consequência, cabe ao guardião gerir o chamado ‘espaço fiscal’, assim entendido como a disponibilidade de recursos a serem alocados em determinado fim desejado, sem comprometer a sustentabilidade da política econômica do país (Mélo, 2011).

Tal missão institucional costuma recair sobre as agências centrais de finanças, conjunto de órgãos de cada país dentre os quais o Ministério das Finanças, ou organização assemelhada, que geralmente possui papel de liderança (Allen e Grigoli, 2012 *apud* Borges, 2015).

No Brasil, esse papel é desempenhado pelo Ministério da Fazenda – MF, (mais especificamente na figura da Secretaria do Tesouro Nacional – STN), auxiliado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento – MPOD. Ambos participam ativamente da elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, tendo a função de administrar o fluxo de recursos com vistas a gerar resultados primários “[...] *consistentes com a estratégia de estabilização macroeconômica vigente*” (Calmon e Pedroso, 2008).

De fato, a Lei nº 10.180/2001 estabelece a STN e o MPOG como órgãos centrais dos sistemas de administração financeira federal e de planejamento e orçamento federal, respectivamente. Mencionam-se a seguir algumas das competências listadas no referido normativo acerca das unidades que integram ambos os sistemas:

- No que tange às atividades de planejamento e orçamento, destacam-se as seguintes competências (Lei nº 10.180/2001, arts. 7º e 8º):
 - a) Elaboração e supervisão da execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
 - b) Coordenação da elaboração do PPA, da LOA e da LDO, compatibilizando as propostas desta última referentes a todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;
 - c) Identificação, análise e avaliação dos investimentos estratégicos de governo;
 - d) Acompanhamento da execução financeira e orçamentária.
- No que tange às atividades de administração financeira, destacam-se as seguintes competências (Lei nº 10.180/2001, art. 12):
 - a) Zelo pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional;
 - b) Elaboração da programação financeira, gerenciamento da conta única e subsídio à formulação da política de financiamento da despesa pública;
 - c) Gestão da Dívida Pública (mobiliária federal e externa de responsabilidade do Tesouro Nacional);
 - d) Edição de normativos sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira;
 - e) Acompanhamento, sistematização e padronização da execução da despesa pública;
 - f) Promoção da integração com os demais Poderes e esferas de governo acerca da programação financeira.

Por óbvio, não obstante as diretrizes do guardião se manterem relativamente incólumes ao longo do tempo, tendo em vista o seu aspecto predominantemente técnico e burocrata, as suas prioridades podem mudar a depender de variantes políticas que influem na escolha dos *policy makers* (em decorrência do chamado presidencialismo de coalizão, Loureiro e Abrúcio, 1999).

A título exemplificativo, nota-se um ponto de ruptura na condução da política fiscal a partir da segunda metade dos anos 2000, que migrou de um espectro contracionista para um de viés expansionista, ou seja, o guardião tornou-se mais tolerante com gastos de governo incentivados ou promovidos pelos demais agentes do processo orçamentário (Lopreato, 2015), haja vista o cenário de crescimento econômico acelerado de então,¹³ cuja média foi da ordem de 4% ao ano (IBGE, 2016).

No entanto, via de regra, perdura a preocupação do guardião com a sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública, matéria que, conforme mencionado anteriormente, ocupa posição central nas atribuições do guardião quando da tomada de decisões alocativas.

Nesse sentido, o incremento do arcabouço jurídico vigente tende a reduzir a discricionariedade do guardião quanto às suas preferências (Borges, 2015). Prova disso foi o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que instituiu, por exemplo, o modelo de Metas Fiscais, dentre elas a de Resultado Primário:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

*§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas **metas anuais, em valores correntes e constantes**, relativas a receitas, despesas, **resultados nominal e primário** e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.*

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
(grifou-se)

Por outro lado, a LRF também empoderou o papel desempenhado pelo guardião no processo orçamentário (Loureiro e Abrúcio, 1999; Borges, 2015), na

¹³ Produto Interno Bruto.

medida em que: i) dificultou a criação de novas despesas de caráter continuado, o que mitigou a influência dos demais agentes, mormente os gastadores; e ii) dotou-o de mecanismos capazes de ‘frear’ a atuação dos gastadores em caso de ameaça ao cumprimento das Metas Fiscais, permitindo-o promover a limitação de empenhos e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela LDO.¹⁴ Senão veja-se:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

[...] (grifou-se)

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.** (grifou-se)*

Essa nova atribuição reforçou a prerrogativa mais importante da STN de liberar cotas financeiras ou de contingenciá-las (Borges, 2015), o que já era exercido seja por meio da execução dos cronogramas mensais de desembolso estabelecidos, seja pela liberação mensal de recursos sujeita à vigência de eventuais decretos de contingenciamento. Como será explicado adiante, tais atos do Poder Executivo atingem principalmente despesas com investimentos e de custeio em geral, limitando o empenho dessas rubricas (Macário, 2013).

Ocorre que esse direcionamento mensal de recursos não ocorre discricionariamente, mas segue a agenda prioritária do centro de governo. Assim, o guardião incorpora nova atribuição àquelas discutidas anteriormente, de guardar as finanças públicas e o endividamento (Borges, 2015), configurando certo hibridismo da SOF e da STN no que tange aos papéis de guardião e de definidor de prioridades.

¹⁴ Conforme art. 9º da LRF. Assim como mencionado anteriormente, essas medidas se impõe no âmbito de cada Poder e do Ministério Público.

Outra evidência nesse sentido é o controle que o guardião desempenha ao restringir o fluxo financeiro visando atender não apenas as despesas fixadas inicialmente no orçamento, como também aquelas advindas de créditos adicionais que não relacionam fontes de receita específica para custeá-los (Borges, 2015). Isso ocorre, por exemplo, no caso de créditos especiais e suplementares cuja fonte de recursos indicada quando de sua abertura é a de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior (que, por óbvio, não constitui receita primária do exercício corrente) ou de créditos extraordinários, que sequer carecem de indicação de fonte de recursos para serem autorizados.

Ambos esses eventos tem o condão de impactar negativamente o Resultado Primário, haja vista que, conforme mencionado anteriormente, a metodologia de cálculo desse agregado é balizada na ótica de caixa, ou seja, considera apenas receitas arrecadadas no exercício (Borges, 2015).

Assim, o fato de o guardião administrar o limite de pagamento de acordo com as despesas a serem realizadas no exercício, sejam elas constantes do orçamento aprovado originalmente ou não, visando também o cumprimento da meta de Resultado Primário estabelecida, oportuniza novo elenco de prioridades. Isso reforça o papel híbrido do guardião como definidor de prioridades, inserindo novas decisões políticas na dinâmica orçamentária, haja vista a insuficiência de recursos para atender todas as demandas (Borges, 2015).

Tais atribuições do guardião incrementam as relações de poder entre os atores do processo orçamentário (Borges, 2015), cujos impactos na fixação da meta fiscal, eventuais alterações e esforço para o seu atingimento serão vistos adiante.

2.2.2 O definidor de prioridades

O definidor de prioridades pode ser conceituado como um 'gastador' diferenciado pelo seu comando sobre os demais gastadores, bem como pela sua capacidade de implementação e execução da agenda prioritária do Presidente da República (Good, 2014 *apud* Borges, 2015), podendo ser, inclusive, representado na União pela Casa Civil da Presidência da República.

Consiste, pois, no ator integrante do processo orçamentário que, após compilar e analisar em perspectiva os recursos disponíveis frente às demandas plúrimas dos gastadores, dos *policy makers* e, principalmente, da agenda do Presidente da República, planeja e comanda a alocação dos recursos com vistas à consecução de bens e serviços correlatos ao projeto político do centro de governo, observando, via de regra, a sustentabilidade de tais decisões alocativas no que tange à política econômica (Schick, 2013; Good, 2014 *apud* Borges, 2015).

São exemplos de instrumentos desse processo de definição de prioridades e capacidade de planejamento:

- i. o Plano Plurianual, que é a ferramenta do Estado para planejamento a médio prazo (atualmente de vigência quadrienal¹⁵). Ele elenca as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública dos próximos quatro anos para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada (CF, 1988, art. 165, §1º).
- ii. a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é um instrumento de planejamento de curto prazo, haja vista que elenca as prioridades e metas da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, definindo inclusive quais despesas de capital deverão ser prioritárias (CF, 1988, art. 165, §2º).
- iii. a Lei Orçamentária Anual, que fixa as despesas a serem realizadas no exercício e analogamente prevê as receitas para custeá-las (CF, 1988, art. 165, §3º; Lei nº 4.320/1964, arts. 3º e 4º).

Entende-se, todavia, que mesmo com a participação ativa do definidor de prioridades na elaboração e posterior articulação para aprovar (no âmbito do Congresso Nacional) tais instrumentos, as prioridades restam fragmentadas (Borges, 2015). Isso porque:

¹⁵ Aduz-se do inciso I do §1º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que a vigência do PPA equivale, em número de anos, ao mandato presidencial, que, não obstante ser atualmente de quatro anos, poderia mudar.

- a) as peças orçamentárias retromencionadas possuem caráter meramente autorizativo, o que possibilita que sejam alteradas ou ignoradas em grande medida ao longo do exercício financeiro, tornando-as planejamentos fictos, o que de fato ocorre (Conti, 2015; Correia Neto, 2010; Macário, 2013);
- b) há sérias dificuldades de compatibilização das demandas prioritárias e, conseqüentemente, de estabelecer um elenco claro de prioridades, seja por exiguidade do prazo de elaboração, seja pela incipiência da cultura de planejamento no Setor Público, seja pelo sentimento de inocuidade de tal esforço por parte dos *stakeholders*, tendo em vista o disposto no item anterior (o que acaba por gerar um círculo vicioso de instrumentos de planejamento débeis). (Conti, 2015; Borges, 2015; Pinto, 2006).

Disso vem que o processo de definição de prioridades resta alterado constante e simultaneamente à execução dos projetos, ou seja, ao longo do exercício financeiro, o que enseja a participação de ministros setoriais (Borges, 2015), que representam grupo de gastadores.

De outro lado, a eficácia com que o definidor de prioridades alinha a alocação de recursos ao projeto político do centro de governo depende de:

- a) condições favoráveis de hierarquização do processo decisório derivadas do arcabouço jurídico vigente e/ou de arranjos institucionais.
 - i. No que tange ao primeiro, a título exemplificativo, cita-se o protagonismo do Poder Executivo na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário retrocitados (LOA, LDO, PPA), bem como a impossibilidade de o Poder Legislativo propor alterações, salvo em caso de erro ou omissão, no que tange à dotação com pessoal e encargos, serviços da dívida, transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, ou seja, em grande parte do orçamento (CF/1988, art. 166, §3º). Assim, aos parlamentares cabe basicamente tecer alterações acerca das

despesas com investimentos e outras despesas de custeio, que, ainda assim, são limitadas devido a regras internas do Congresso Nacional (Macário, 2013).

ii. No que tange ao segundo, tem-se que o papel eminentemente referendador do Poder Legislativo atinente às decisões alocativas propostas pelo Poder Executivo, o qual, principalmente por conta de articulações políticas, se abstém de uma participação mais ativa na parte que lhe caberia (despesas discricionárias, tais como investimentos; revisão de despesas obrigatórias criadas em leis específicas; fiscalização dos atos de gestão financeira do Executivo) (Macário, 2013). Assim, resta que “as decisões substantivas e a distribuição entre os grandes agregados são efetuadas por outros atores em outros momentos” (Figueiredo e Limongi, 2008 *apud* Macário, 2013). Cumpre dizer que, antes da aprovação do orçamento impositivo em 2015,¹⁶ a execução das ações custeadas com emendas parlamentares servia de moeda de troca para apoio político (Silva, Cândido Júnior e Gerardo, 2007);

b) capacidade de articulação com o guardião, haja vista a necessidade de compatibilizar a agenda de prioridades elaborada com os objetivos macroeconômicos perseguidos por esse (controle da demanda agregada, equilíbrio das contas públicas e sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública);

c) capacidade de articulação e comando frente aos gastadores, haja vista os próprios interesses desses. Cumpre ressaltar que no passado era comum que os gastadores utilizassem os recursos disponíveis para satisfazer suas próprias demandas e depois requisitassem recursos extras para executar os projetos considerados prioritários pelo definidor de prioridades (Borges, 2015). Todavia, entende-se que tal prática foi mitigada com a definição no PPA de um órgão responsável por cada

¹⁶ Anteriormente à aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015.

projeto, inclusive aqueles que envolvem mais de um gastador, facilitando o seu acompanhamento, bem assim com a instituição da fonte de recursos como mecanismo de controle orçamentário, o qual tem o condão de vincular recursos disponíveis a uma determinada finalidade.

Os poderes e privilégios do definidor de prioridades podem eventualmente ser ampliados, a depender da capacidade e da disposição de o Presidente da República e/ou centro de governo de suplantar a atuação do guardião, elencando prioridades que produzam um volume de dispêndios além da capacidade de acomodação nas metas fiscais (esse assunto será melhor visto em tópico adiante).

Por seu turno, a eficácia de implantação dos projetos definidos como prioritários depende de outras variáveis além daquelas inerentes à esfera de atuação do definidor de prioridades e além das supracitadas, tais como: garantia do fluxo de recursos financeiros, provimento/fortalecimento de meios de execução e apoio (recursos humanos e tecnológicos), monitoramento efetivo da execução, sustentação política das decisões alocativas, entre outras (Yamazaki, 2008 *apud* Macário, 2013). No entanto, uma vez que essa discussão foge ao escopo deste trabalho, assume-se que apenas os atores do processo orçamentário podem influir direta ou indiretamente na consecução dos projetos prioritários com base em seus próprios interesses e incentivos para agir.

2.2.3 O gastador

O gastador pode ser definido como o ator do processo orçamentário que efetivamente executa/gere a política pública. Suas prioridades cingem-se a sua área de atuação, sendo seu grande objetivo a execução plena dos programas afetos a ela. Os seus interesses são representados perante os demais atores por ministros ou agências setoriais (Borges, 2015).

Analogamente aos outros casos, a capacidade de o gastador atender aos seus interesses, atingindo suas prioridades e objetivos depende de fatores relacionados a sua interação com os demais agentes do processo orçamentário, por exemplo (Wildavsky, 1984 *apud* Borges, 2015):

- a) Capacidade de interlocução com o guardião, com vistas a assegurar fluxo necessário de recursos, principalmente financeiros, para a consecução dos seus programas, haja vista o poder desse agente de restringi-los;
- b) Capacidade de articulação com o definidor de prioridades a fim de incluir/alterar programas na agenda do centro de governo, bem assim de definir metas para eles. Salienta-se o poder desse agente de obliterar um gastador em detrimento de outro por conta de uma eventual hierarquização do alinhamento de objetivos do centro de governo ou, ainda, de assegurar as decisões do guardião de controlar a demanda agregada e/ou a sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública.

Ademais, depende de fatores inerentes ao próprio processo orçamentário, tais como:

- a) Participação efetiva na elaboração dos programas e ações que integrarão a peça orçamentária, no que tange aos programas que entende serem prioridades para a Pasta;
- b) Paradigma normativo que conceda autonomia para a tomada de decisões alocativas pontuais, tais como a alteração da destinação de recursos entre seus programas e ações.

No que se refere ao item 'a' supra, o Manual Técnico do Orçamento – MTO, editado anualmente, garante a participação ativa do órgão setorial, que representa todos os gastadores de uma mesma área de ação, na elaboração da proposta orçamentária. Mais, as Unidades Orçamentárias¹⁷, que integram a

¹⁷ Segundo definição do glossário do Senado Federal, Unidade Orçamentária é uma entidade da administração direta, inclusive fundo ou órgão autônomo, da administração indireta (autarquia, fundação ou empresa estatal) em cujo nome a lei orçamentária ou crédito adicional consigna, expressamente, dotações com vistas à sua manutenção e à realização de um determinado programa de trabalho. Constituem desdobramentos dos órgãos orçamentários.

estrutura do órgão setorial, também participam desse processo, conforme dispõe o MTO, 2016 (pgs. 16/17):

ÓRGÃO SETORIAL

O órgão setorial desempenha o papel de articulador no âmbito da sua estrutura, coordenando o processo decisório no nível subsetorial (UO). Sua atuação no processo orçamentário envolve:

- estabelecimento de diretrizes setoriais para elaboração e alterações orçamentárias;*
- definição e divulgação de instruções, normas e procedimentos a serem observados no âmbito do órgão durante o processo de elaboração e alteração orçamentária;*
- avaliação da adequação da estrutura programática e mapeamento das alterações necessárias;*
- coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de programas e ações;*
- fixação, de acordo com as prioridades setoriais, dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas UO;*
- análise e validação das propostas e das alterações orçamentárias de suas UOs; e*
- consolidação e formalização da proposta e das alterações orçamentárias do órgão.*

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

A UO, apesar de não integrarem o Sistema de Planejamento e Orçamento previsto nos caput art. 4º da Lei nº 10.180, de 2001, ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial, e desempenha o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade.

As UOs são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo. Sua atuação no processo orçamentário compreende:

- estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias;*
- estudos de adequação da estrutura programática;*
- formalização, ao órgão setorial, da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas;*
- coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias;*
- fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas;*
- análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e*
- consolidação e formalização de sua proposta orçamentária.*

No tocante ao item 'b' supra, tem-se que o arcabouço normativo vigente limita a autonomia dos gastadores no que se refere à alocação de recursos. Isso porque o art. 167, VI, da CF/1988 estabelece a autorização legislativa como requisito necessário e inafastável para a realização de transposição, transferência ou remanejamento de recursos, que podem ser definidos da seguinte forma nas palavras de Mendes, 2013:

Transposição: é a destinação de recursos de um programa de trabalho para outro, por meio de realocações do ente público dentro do mesmo órgão, por exemplo, se o administrador decidir ampliar a construção da sede da secretaria de obras realocando recursos da abertura de uma estrada, com ambos os projetos programados e incluídos no orçamento.

Remanejamento: É a destinação de recursos de um órgão para outro, por meio de realocações do ente público. Por exemplo, a Administração pode realocar as atividades de um órgão extinto.

Transferência: É a destinação de recursos dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, por meio de realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas. Na transferência, as ações envolvidas permanecem em execução, por isso não se confunde com os créditos adicionais especiais, nos quais ocorre a implantação de uma despesa que não possuía dotação orçamentária. Por exemplo, o MPOG decide realocar recursos de manutenção de seu prédio para adquirir computadores para uma seção que funcionava com computadores antigos.

Ademais, a instituição do já mencionado mecanismo de 'fonte de recursos' restringiu ainda mais a aplicação ou alteração da alocação de recursos de um programa. Trata-se de um instrumento capaz de determinar a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade (Senado Federal, 2016).¹⁸

De outro lado, um advento relativamente recente no escopo orçamentário, a técnica do orçamento-programa, permitiu que gastadores conseguissem mais recursos para atender às suas prioridades, de forma desnecessária e/ou infligindo ineficiência à alocação de recursos públicos.¹⁹ Tal disfunção decorre não da técnica

¹⁸ <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/fonte-de-recursos>

¹⁹ Essa técnica se baseia no objetivo do gasto, possuindo metas definidas e prevendo meios de se aferir a efetividade da ação governamental, preferencialmente por meio de indicadores de desempenho, constituindo o chamado programa de trabalho. Ao contrário, a técnica mais difundida até então, o orçamento tradicional, é centrada na ideia de 'aquisições a fazer' e 'serviços a prestar', ou seja, no objeto do gasto (Mendes, 2013).

em si, haja vista que ela que pressupõe um elenco claro de prioridades, bem como uma avaliação acerca da efetividade de cada programa balizada em indicadores de desempenho, mas da maneira recorrentemente *pro forma* como essas duas questões são conduzidas (Macário, 2013 *apud* Borges, 2015; Silva, 2014).

Isso porque o acompanhamento da efetividade do programa de trabalho é mensurado pelos próprios gastadores, podendo haver uma assimetria de informação na qual esse ator restringe/dificulta os dados de execução para os demais atores (Meyers, 1999, Rubin, 1999, Schick, 2013 e Widalsky, 1984 *apud* Borges, 2015). Também, eventual subjetividade do acompanhamento do desempenho pode contribuir para o objetivo do gastador de requerer mais recursos.

Outro fator que contribui para essa disfunção é que a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso são definidos em termos de órgãos e não de programas, que constituem a figura central da nova dinâmica orçamentária. Isso faz com que o ministro setorial seja empoderado por via transversa, haja vista que terá maior autonomia para gerir o limite financeiro do órgão.²⁰ (Barcelos, Calmon, 2014 *apud* Borges, 2015; Core, 2001).

Paradoxalmente ao escopo do orçamento-programa, a sistemática de limite financeiro por órgão implica que o ministro setorial tenderá a envidar esforços para preservar o nível de recursos do órgão, em vez de defender a manutenção dos programas de trabalho considerados prioritários pelos gastadores (Borges, 2015).

Igualmente, a definição da programação financeira ignora a sistemática do orçamento-programa quando da definição de um teto orçamentário por órgão. De fato, a elaboração desses tetos tem base puramente incremental, ou seja, fundamentada no histórico e influenciada em grande medida pelo montante do último exercício (Borges, 2015).

²⁰ Respeitando as observações anteriores sobre fonte de recursos, transposição, remanejamento e transferência.

Portanto, seria mais adequado à atual sistemática se a definição do teto orçamentário para o órgão num determinado exercício financeiro fosse baseada na capacidade de execução dos programas a cargos desse órgão (Borges, 2015).

Outra consequência da alocação de recursos por órgãos e não por programas, aliada à falta de coordenação entre os gastadores, é a que o Ministro ou chefe da agência setorial tendem a barganhar com os demais atores do processo orçamentário visando maximizar o nível de gasto dos programas sob sua gestão, nos quais teria maior capacidade de decisão e de implementação. Isso resta por dificultar a execução de programas multissetoriais, que são aqueles cuja execução depende de mais de uma Pasta (Borges, 2015).

Um problema digno de nota relacionado à ação dos gastadores, ocorre quando a pressão por mais recursos que custeiem os programas pelos quais são responsáveis não é contida pelos demais atores do processo orçamentário, ocasionando, assim, um inchaço no tamanho do governo até que ele se torne excessivo. Isso se baseia na teoria de que o burocrata, o gastador no nosso contexto, é motivado pela maximização da utilidade privada obtida ao perseguir objetivos não pecuniários relacionados ao tamanho e/ou ao prestígio da organização em que trabalham (Meltzer e Richard, 1981).

Um modelo satisfatório que descreve essa disfunção é o seguinte (Meltzer e Richard, 1981):

$$\text{Max } B(y), \quad \text{S.A. } B(y) \geq C(y), \text{ onde:}$$

$B(y)$:= o orçamento da organização em tela necessário para se produzir y . Note que também representa a utilidade privada dos gastadores;

Y := quantidade entregue de produto pela organização;

$C(y)$:= custo de produzir y ;

$B'(y) > 0$, $B''(y) < 0$ e $C'(y)$, $C''(y) > 0$

Caso haja uma assimetria de informações em que o gastador possua informação completa e o centro de governo não, é possível demonstrar que o nível de produto que maximiza a utilidade do burocrata é superior ao nível socialmente ótimo, o que implica que o gasto público $B(y)$ seria superior ao ótimo social também.

Ademais, admitindo que a demanda pelo produto da organização seja grande o bastante, as falhas desse modelo se resumem justamente à inércia dos demais atores e dos *policy makers* em permitir que o gastador defina o seu orçamento (Meltzer e Richard, 1981).

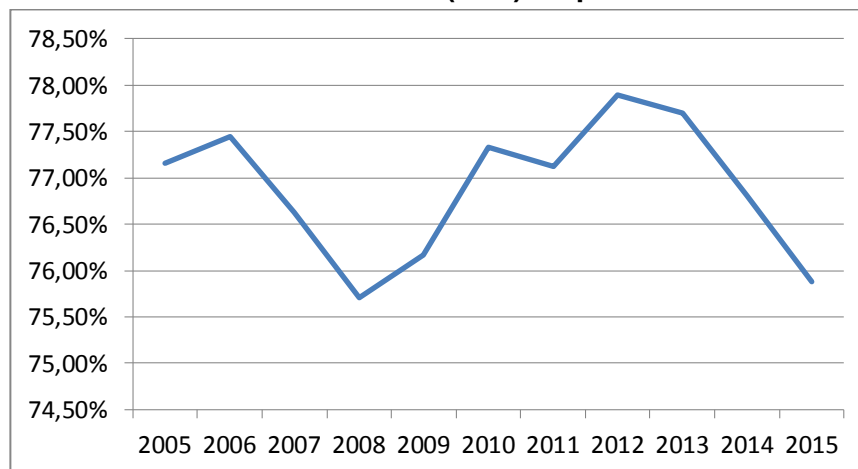
Por fim, vale mencionar problemas inerentes à adoção de estratégia pelos gastadores para assegurar fluxo financeiro com vistas a atender as suas demandas:

- a) o excesso de vinculação de receitas: numa tentativa de proteger as despesas contra possíveis cortes e contingenciamentos promovidos pelo guardião (Borges, 2015), os gastadores podem seduzir os *policy markers* e a opinião pública, em virtude da relevância e/ou da criticidade da sua área de atuação, a vincular receitas com vistas a atender determinados programas, aumentando a rigidez do orçamento. Com efeito, a proporção de receitas primárias vinculadas frente ao total de receitas primárias oscilou no período de 2005 a 2015 em torno de 77% (ver figura 5 abaixo). Em que pese ter ficado praticamente constante, esse percentual denota uma alta rigidez do orçamento público. Nessa esteira, ao longo dos últimos vinte anos, foi necessária a aprovação e prorrogação por diversas vezes da Desvinculação das Receitas da União (DRU);²¹

²¹ De acordo com o sítio eletrônico do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>):

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado.

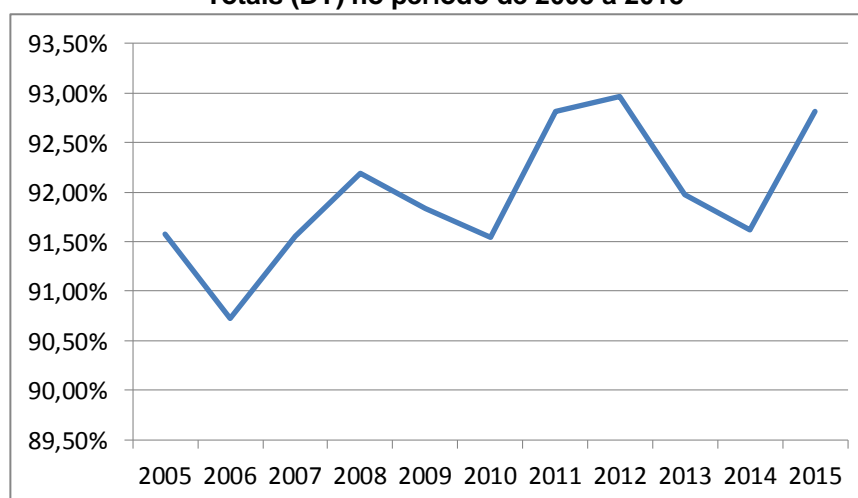
Figura 5 – Proporção de Receitas Primárias Vinculadas (RPV) em relação ao Total das Receitas Primárias (TRP) no período de 2005 a 2015



Fonte: Siga Brasil.

- b) o excesso de despesas obrigatórias: não obstante as restrições para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado constantes da LRF (arts. 16 e 17), a proporção dessas em relação ao total de despesas no período de 2005 a 2015 pelo critério de caixa (desconsiderando pagamento de despesas inscritas em Restos a pagar em exercícios anteriores) oscilou entre 91 e 93% (ver figura 6 abaixo). Outro exemplo dessa prática consiste nos dispositivos de assento constitucional que versam sobre aplicação mínima em saúde e educação (CF/1988, arts. 198 e 212).

Figura 6 – Proporção entre Despesas Primárias Obrigatórias (DPO) e Despesas Totais (DT) no período de 2005 a 2015



Fonte: Siga Brasil

c) isenção da obrigação de cumprir procedimentos que limitam o gasto público. Nesse caso, citam-se como exemplos:

i. dispositivos no arcabouço jurídico excetuando despesas relacionadas à saúde, segurança e educação no caso de regras que limitam gastos (Borges, 2015) e/ou de sanções por conta de transgressão desses limites (LRF, art. 22, IV e art. 25, §3º):

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

[...]

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

[...]

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

[...]

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

ii. regras aprovadas pela Emenda Constitucional nº 85/2015, que autorizam a transposição, remanejamento ou transferência de recursos no âmbito de programas de ciência tecnologia e inovação por meio de ato do Poder Executivo e sem prévia autorização legislativa (Borges, 2015);

Art. 167. São vedados:

[...]

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

- iii. execução obrigatória das emendas parlamentares com o advento da Emenda Constitucional nº 86/2015, evidenciando estratégia do Congresso Nacional, que, atuando como gastador, busca assegurar fluxo financeiro para as ações governamentais de sua autoria, sobrepondo-se eventualmente à agenda prioritária do centro de governo.

2.2.4 O controlador externo

O controlador externo é definido como o agente responsável pela fiscalização do orçamento público no que tange às dimensões de transparência, integridade e *accountability*²² (Good, 2014 *apud* Borges, 2015; Ceneviva, 2006).

Para tanto, é imprescindível que o controlador possua autonomia suficiente para fiscalizar, bem como atribuições para influir tempestivamente na correção de erros e aplicar sanções em caso de ilegalidades detectadas (Cangiano *et al*, 2012; Good, 2014 *apud* Borges, 2015).

Na esfera federal, o papel de controlador externo é desempenhado basicamente pelo Tribunal de Contas da União – TCU, embora, conforme a Carta Magna, este órgão seja auxiliar do Congresso Nacional, titular do controle externo (CF/1988, art. 71). Com efeito, dentre as atribuições constitucionais do controle externo relativas à fiscalização do orçamento público, destacam-se as seguintes:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

²² Esse conceito, que não possui tradução para o português, traduz simultaneamente a ideia de prestação de contas às instâncias competentes de forma responsável e ética, associada à responsividade do agente por eventuais atos eivados de vício.

[...]

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

[...]

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

Depreende-se dos dispositivos acima que a prioridade do controlador externo no âmbito do orçamento público brasileiro é a de promover a *accountability* dos responsáveis pela aplicação dos recursos públicos (Good, 2014 *apud* Borges, 2015; Campelo, 2003). Essa atribuição se aplica preponderantemente sobre os gastadores, conforme se aduz dos incisos II, IV, V, VI, VIII e IX do art. 71 supracitado.

No entanto, também se aplica aos guardiões e aos definidores de prioridades no que tange ao inciso I, que trata da apreciação das contas anuais do Presidente da República com vistas à emissão de parecer prévio sobre a sua regularidade. Elas versam sobre diversos assuntos relativos à gestão das finanças públicas, tais como regras constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicações mínimas de recursos em saúde e educação, atingimento das Metas Fiscais, entre outros.²³

Nesse sentido, tem-se que o controlador externo atual como uma espécie de “guardião”, haja vista o seu papel de moderador da atuação de todos os outros

²³ A estrutura do parecer prévio, juntamente com o Relatório Analítico que lhe serve de fundamentação, pode ser consultada em <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>.

atores do processo orçamentário e da possibilidade de agir prévia, concomitante ou posteriormente a qualquer fase do orçamento público. Com efeito, segundo o próprio TCU, as suas funções básicas são: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Ressalte-se que algumas delas possuem caráter pedagógico-educativo e que outras denotam a função de regulamentar lacunas normativas no que tange a aspectos operacionais.

A fim de executar suas funções com eficácia, é imprescindível ao controlador externo (Good, 2014 *apud* Borges, 2015):

- a) conquistar a confiança e a credibilidade dos demais atores do processo orçamentário e da sociedade civil com vistas a aumentar a efetividade das suas decisões;
- b) promover a transparência e o acesso à informação, mormente das fiscalizações desenvolvidas e dos relatórios produzidos, a fim de fomentar o controle social;
- c) articular-se com os demais órgãos de controle das contas públicas para que a adoção de medidas corretivas se dê tempestivamente;
- d) manter-se isento tanto quanto possível de influências dos demais agentes (Borges, 2015). É digno de nota, porém, que o método de escolha dos titulares do TCU é por demais controverso, na medida em que a maioria dos indicados (seis de nove) é de escolha do Congresso Nacional e, geralmente, parlamentares;
- e) ter respaldo dos *policy makers* para a sua atuação, seja assegurando a sua autonomia, seja mantendo um arcabouço jurídico que facilite o acesso a quaisquer informações, seja dando prosseguimento à sua tomada de decisão, quando for o caso²⁴.

²⁴ No arcabouço jurídico brasileiro, essa situação ocorre, por exemplo, quando: i) identificada irregularidade em contrato que enseje a sua sustação, a qual deve ser decretada por meio de ato do Congresso Nacional (CF/1988, art. 71, §1º); ii) emitido o parecer prévio acerca da regularidade (ou não) das contas anuais do Presidência da República que fundamenta o julgamento propriamente dito a ser realizado pelo Congresso Nacional (CF/1988, art. 49, IX).

A atuação do controlador externo não apenas intermedeia a interação entre os demais atores do processo orçamentário (Borges, 2015), como também contribui para o aprimoramento das suas ações, seja por meio da identificação de irregularidades, seja mediante determinações para que sejam realizados ajustes relativos às dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, seja pela indicação de melhores práticas a serem adotadas (Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas, 2013).

Ainda, faz-se absolutamente necessária a presença desse ator quando ocorre um distanciamento da agenda prioritária do centro de governo com o equilíbrio das contas públicas, principalmente quando o guardião torna-se omissor e/ou tem sua atuação suplantada pelo definidor de prioridades e pelos gastadores (Borges, 2015).

Nessa esteira, conforme será evidenciado mais adiante, o controlador externo pode e tem agido com o fito de (Acórdão 7.469/2012-1ª Câmara-TCU, Acórdão nº 3084/2014 e Acórdão nº 1497/2016):

- i. alertar e orientar o guardião para que este reforce a governança correlata às metas fiscais, mormente no que tange ao cômputo dos resultados obtidos;
- ii. determinar que o método de cálculo seja normatizado, utilizando critérios técnicos e objetivos; e
- iii. determinar que o guardião abstenha-se de adotar práticas que entende ser danosas sob os aspectos orçamentário, financeiro, operacional, patrimonial e contábil.

Por fim, vale citar que recentemente a atuação do controlador externo obteve projeção e notoriedade nacionais, haja vista o raríssimo parecer prévio pela reprovação²⁵ das contas anuais da Presidente da República relativas ao exercício financeiro de 2014 (Acórdão-TCU nº 2461/2015), o qual se fundamentou principalmente em irregularidades orçamentário-financeiras, as quais serão discutidas mais adiante.

²⁵ A única outra ocorrência similar deu-se em 1936.

2.3 Comportamento dos participantes do processo orçamentário em relação à aprovação e ao esforço para atingimento da meta de Resultado Primário

Conforme visto anteriormente, os atores do processo orçamentário possuem prioridades e interesses que diversas vezes são conflitantes.

Igualmente, na dinâmica de fixação, eventual alteração e esforço para cumprimento da meta de Resultado Primário, eles atuam de modo a satisfazer seus objetivos influenciando os eventos que a compõem, os quais serão vistos neste capítulo.

2.3.1 Fixação da meta de Resultado Primário

Inicialmente, tem-se que a meta de Resultado Primário é fixada pela LDO,²⁶ a qual além de estabelecer a meta para o exercício de referência traz projeções para os dois seguintes, observando o disposto na LRF, art. 4º, §1º.

Em tese, a elaboração e a fixação da meta de Resultado Primário deveriam resultar tão somente de estimativa técnica do guardião acerca da sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública, que avaliaria os seguintes aspectos (Álvares e Rocha, 2011):

- Objetivo do país para a relação Dívida/PIB (B/Y), que geralmente é a sua estabilidade ou redução, haja vista que a alternativa (permitir o seu crescimento), se realizada em longo prazo, tende a provocar efeitos nefastos na economia do país, contrariando a condição de transversalidade (No Ponzi Game), que estabelece que o valor presente das dívidas não pode ser negativo;
- Taxa real de juros (r);²⁷
- Taxa real de crescimento projetada para o PIB (g).

²⁶ No âmbito do Anexo de Metas Fiscais.

²⁷ No caso do Brasil trata-se da SELIC descontada da inflação, haja vista que quase a totalidade de da Dívida Pública está atrelada a títulos emitidos pelo Tesouro Nacional;

Dessa forma, o cálculo a ser realizada para se chegar à meta de Resultado Primário como proporção do PIB de modo a manter B/Y constante é:²⁸

$$\text{Meta de Resultado Primário (percentual do PIB)} = \left(\frac{(1+r)}{(1+g)} - 1 \right) \cdot \frac{B}{Y}$$

A título exemplificativo, segue tabela simulando a meta de Resultado Primário como proporção do PIB para diferentes valores de taxa real de juros e de crescimento real projetada para a economia, a fim de que a proporção Dívida Pública/PIB verificada ao final de 2015 (de aproximadamente 66%) se mantenha estável:

Tabela 1 – Tabela exemplificativa para elaboração da meta de Resultado Primário

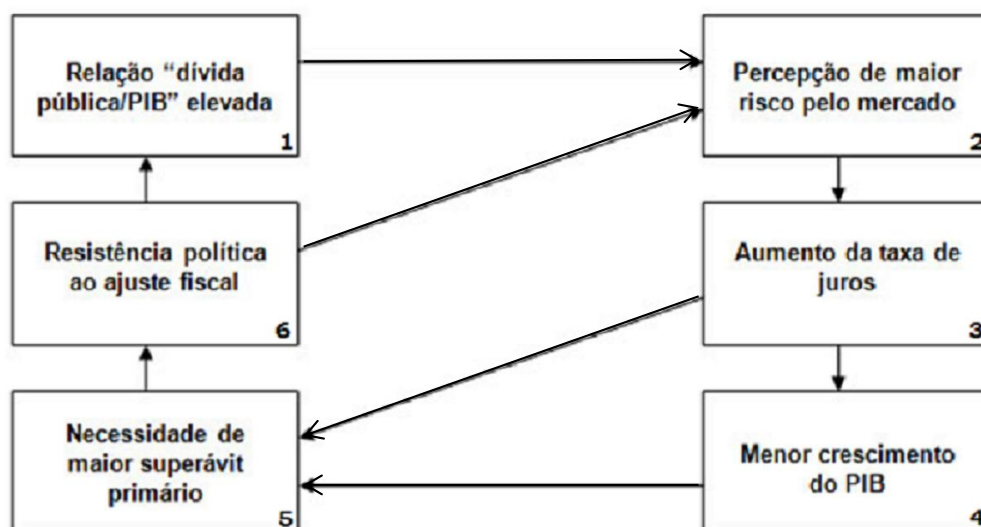
| Taxas Reais | | | | [(1+r)/(1+g)] - 1 | Dívida Pública/PIB (B/Y) | Meta de Resultado Primário [(1+r)/(1+g) - 1].(B/Y) |
|-------------|-------|-----------------|-------|-------------------|--------------------------|--|
| Juros | | Variação do PIB | | | | |
| r | (1+r) | g | (1+g) | | | |
| 6% | 1,06 | 2% | 1,02 | 0,039 | 66% | 2,59% |
| 7% | 1,07 | 2% | 1,02 | 0,049 | 66% | 3,24% |
| 8% | 1,08 | 2% | 1,02 | 0,059 | 66% | 3,88% |
| 6% | 1,06 | 0% | 1,00 | 0,060 | 66% | 3,96% |
| 7% | 1,07 | 0% | 1,00 | 0,070 | 66% | 4,62% |
| 8% | 1,08 | 0% | 1,00 | 0,080 | 66% | 5,28% |
| 6% | 1,06 | -4% | 0,96 | 0,104 | 66% | 6,88% |
| 7% | 1,07 | -4% | 0,96 | 0,115 | 66% | 7,56% |
| 8% | 1,08 | -4% | 0,96 | 0,125 | 66% | 8,25% |

Fonte: elaboração própria.

Nota-se uma relação de circularidade no que tange à taxa de juros, crescimento econômico, Dívida Pública e Resultado Primário, que é demonstrada a seguir:

²⁸ Analogamente, caso o lado esquerdo da equação fosse maior que o segundo, o objetivo do país seria reduzir a relação Dívida/PIB.

Figura 7 – Fluxograma representativo do trade-off entre taxa de juros, crescimento econômico, Dívida Pública e Resultado Primário



Fonte: "O que é e para que serve o 'Resultado Primário'?" (Rocha e Álvares, 2011)

Da figura acima se depreende que:

- Uma relação elevada entre Dívida Pública e PIB reduz a confiança do país perante o mercado, uma vez que o risco de aquele não honrar seus compromissos com os investidores aumenta (1 → 2);²⁹
- Assim, o governo se vê obrigado a elevar a taxa de juros, a fim de atrair os investidores (2 → 3);
- Por sua vez, o aumento da taxa de juros reduz a atividade econômica, na medida em que o crédito, insumo elementar para o consumo e para a produção de capital, fica mais restrito (3 → 4);
- Os efeitos potenciais do aumento da taxa de juros e da redução do crescimento do PIB na relação Dívida Pública e PIB demandam a necessidade de se atingir um superavit primário maior (3,4 → 5);
- Para tanto, é necessário fazer um ajuste fiscal, ou seja, cortar despesas e aumentar receitas. Porém, como isso é altamente impopular, causa grandes resistências inclusive na esfera de decisão

²⁹ Recentemente, isso se fez sentir com a perda do grau de investimento por diversas agências de avaliação de risco internacionais, tais como a Moody's e a Standard & Poor's.

(parlamentares e centro de governo), implicando que as medidas propostas são parcial ou totalmente rechaçadas. Daí, tem-se que o esforço feito para manter a relação Dívida Pública e PIB não é suficiente, resultando na sua elevação e na perda de credibilidade junto ao mercado (6 → 1,2).

No que tange à dinâmica elaboração e fixação da meta de Resultado Primário pelo guardião, os demais agentes do processo orçamentário têm ciência desse dilema, e sabem que isso influirá na execução das ações de governo ao longo do exercício.

A priori, o guardião tenderá a adotar uma meta de Resultado Primário técnica que julga necessária para manter a sustentabilidade da relação Dívida Pública/PIB (mantendo-a estável ou em queda).

Uma vez que a meta em questão, em geral, só pode ser atingida à custa de aumento de receitas (aumento de tributos e/ou redução de isenções fiscais) ou economia de despesas,³⁰ que é mais comum, as evidências empíricas recentes dizem que o definidor de prioridades, ao prever impactos políticos em ambas as frentes, mais especificamente no que tange à redução do fluxo financeiro de programas que integram a agenda prioritária do centro de governo, entra em conflito com o guardião, tendendo a adotar ao menos uma das seguintes ações:

- Resignar-se e aceitar a palavra do guardião acerca da necessidade futura de se contingenciar despesas e/ou aumentar receitas para o cumprimento da meta, o que viabilizará a sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública e o atingimento de objetivos macroeconômicos, aquiescendo, inclusive, com o fato de que programas da agenda prioritária de governo podem ter sua execução restringida;
- Suplantar parcial ou totalmente o guardião de modo a garantir o fluxo financeiro para execução de programas da agenda prioritária, postura que

³⁰ Aqui, em razão das restrições que permeiam o arcabouço jurídico brasileiro, foram desconsideradas eventuais contribuições que o endividamento público pode dar para o cumprimento da meta de Resultado Primário.

se mostrará incompatível com o esforço fiscal necessário para o cumprimento da meta de Resultado Primário;

- Modificar o cômputo da meta de Resultado Primário.

2.3.2 Alteração da meta de Resultado Primário

Em que pese o conflito discutido no tópico anterior, no decorrer do processo orçamentário, a meta de Resultado Primário é fixada com a aprovação da LDO e mesmo, que o definidor de prioridade possa ter suplantado parcialmente a atuação do guardião, influenciando a fixação de uma meta mais modesta e/ou previsto artifícios contábeis com vistas a abatê-la, tem-se que a tarefa de cumpri-la ainda é árdua, principalmente em momentos de crise ou desaceleração econômica (Gobetti, 2014), uma vez que o orçamento público possui margem reduzida de manobra (conforme demonstrado anteriormente nas figuras 05 e 06).

Diante desse cenário, é possível constatar que, no período analisado neste trabalho (2005 a 2015), o definidor de prioridades empenhou-se em alterar as regras de cômputo do Resultado Primário com vistas a atingi-la e, com isso, demonstrar austeridade (Pessôa, 2014; Mendes, 2014).

Por exemplo, a partir de 2006, as LDOs passaram a conter dispositivo autorizando o abatimento das despesas com o Projeto Piloto de Investimentos – PPI, sucedido em 2007 pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, da meta de Resultado Primário, ou seja, tais despesas passariam a ter efeito nulo sobre o agregado, não obstante constituírem despesas primárias.

Inicialmente, a ideia por trás dessa regra era eleger investimentos que, por sua rentabilidade diferenciada, produziram retornos capazes de justificar tal sacrifício fiscal (Gobetti, 2014). No entanto, tal critério de seleção foi sendo abandonado ao longo do tempo, chegando a englobar quase a totalidade dos investimentos e, ainda, despesas anteriormente definidas como correntes, como é o exemplo dos dispêndios com o Programa Minha Casa Minha Vida (Gobetti, 2014).

Também, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, autorizou-se a dedução de desonerações de tributos da meta de Resultado Primário. Essa prática possui um efeito duplo: de um lado, a renúncia de receita reduz a receita primária a ser arrecadada, impactando o Resultado Primário indiretamente, e, de outro, a referida dedução possui o condão de reduzir a meta a ser perseguida. No entanto, nem isso tem sido suficiente, haja vista os déficits primários verificados em 2014 e 2015 (Mottas, 2015).

No que tange à possibilidade de abatimento de despesas com o PAC, tem-se que ela constitui uma faculdade do governo, podendo ser utilizado até o máximo previsto na LDO. Veja-se exemplo inserto na LDO referente aos exercícios de 2012:

*Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º desta Lei **poderá ser reduzida até o montante de R\$ 40.600.000.000,00 (quarenta bilhões e seiscientos milhões de reais) relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC** contido nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2012 com identificador de Resultado Primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso III, alínea “b”, desta Lei. (grifou-se)*

Isso permite uma discricionariedade na ação dos atores do processo orçamentário, que, a depender dos esforços para o cumprimento da meta firmada, podem, inclusive, abdicar parcial ou totalmente dessa faculdade ou mesmo utilizá-la até o seu limite, sendo que o critério para o abatimento em tela refere-se às despesas pagas no exercício. Com efeito, nem sempre o governo consegue abater integralmente o limite de despesas com o PAC, conforme demonstrado no comparativo a seguir:

Tabela 2 – Comparativo entre limite aprovado e montante efetivamente utilizado de despesas com o PAC para abater a meta de Resultado Primário no período de 2006 a 2013 (em mil R\$)

| Ano | Limite de despesas com o PAC para abatimento da meta de Resultado Primário aprovado na LDO | Montante de despesas com o PAC efetivamente utilizado para abatimento da meta de Resultado primário |
|------------|---|--|
| 2006 | 3.000.000 | 2.800.000 |
| 2007 | 11.283.000 | 5.100.000 |
| 2008 | 13.825.000 | 7.800.000 |
| 2009 | 28.500.000 | 17.900.000 |
| 2010 | 29.800.000 | 22.100.000 |
| 2011 | 32.000.000 | 0 |
| 2012 | 40.600.000 | 25.600.000 |
| 2013 | 65.200.000 | 35.100.000 |

Fonte: Elaboração própria. Dados: LDOs e Relatórios Anuais de Acompanhamento de Meta de 2005 a 2015

Obs 1.: Até 2008, os abatimentos se davam em relação às despesas com o Projeto Piloto de Investimentos.

Obs 2.: No exercício de 2013, a LDO.

Obs 3.: Os exercícios de 2014 e 2015 foram excluídos da tabela acima tendo em vista que a alteração da meta de Resultado Primário foi realizada por meio da inclusão de abatimento com desonerações de tributos, o que foi somado às despesas com o PAC no Relatório de Acompanhamento de Metas, tornando impossível definir o valor exato.

Assim, o esforço fiscal necessário depende do montante correspondente às despesas com o PAC (que integram a agenda prioritária do governo) a ser utilizado como abatimento da meta fiscal, o qual pode variar ao longo do exercício por força de decretos do Presidente da República disciplinando a matéria e de variáveis intervenientes na execução orçamentária.

Tais decretos também podem ensejar pequenas flutuações entre o Resultado Primário pretendido para o Governo Central (que compreende os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e para as Empresas Estatais Federais, mas que não influenciam na meta para o Governo Federal.

A seguir, foram contabilizados ambos os tipos de alterações no período de 2005 a 2015:

Tabela 3 – Alteração da meta de Resultado Primário no período de 2005 a 2015

| Ano | Quantidade | Normativos que aprovaram a alteração |
|------|------------|---|
| 2005 | 1 | Decreto nº 5379/2005 |
| 2006 | 5 | Decretos nºs 5.698/2006, 5.780/2006, 5.861/2006, 5.925.2006, 5.983/2006 |
| 2007 | 2 | Decreto nº 6046/2007; Lei nº 11477/2007 |
| 2008 | 0 | |
| 2009 | 3 | Decretos nºs 6.808/2009, 6.867/2009 e 6.993/2007 |
| 2010 | 0 | |
| 2011 | 1 | Decreto nº 7.575/2011 |
| 2012 | 1 | Decreto nº 7.847/2012 |
| 2013 | 3 | Decretos nº 8.021/2013 e 8062/2013; Lei nº 12.795/2013 |
| 2014 | 2 | Decreto nº 8.367/2014; Lei nº 13.053/2014 |
| 2015 | 4 | Decretos nºs 8.496/2015, 8.580/2015, 8.581/2015; Lei nº 13.199/2015 |

Fonte: Elaboração própria. Dados constantes dos Relatórios de Acompanhamentos de Metas Fiscais e das LDOs referentes aos exercícios de 2005 a 2015.

Também constam da tabela acima as alterações decorrentes de leis que modificaram as LDOs referentes aos exercícios de 2007, 2013, 2014 e 2015. Ressalte-se que as alterações relativas aos últimos três exercícios reduziram significativamente a meta de Resultado Primário e que sua aprovação ocorreu somente em dezembro dos respectivos anos, o que demonstra a sua intenção de adequar a meta fiscal ao resultado efetivamente alcançado.

Em que pese serem claramente intempestivas, tais alterações são permitidas pelo arcabouço jurídico. Ademais, inexistem barreiras institucionais a tais alterações ao longo da execução orçamentária (Borges, 2015) ou, ao menos, elas aparentam ser ineficazes.

Isso evidencia, principalmente no que tange aos anos em que o Resultado Primário foi deficitário (2014 e 2015), que o compromisso do guardião com a sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública foi suplantado pela ação do centro de governo, que preferiu acomodar um volume de gastos incompatível com o esforço fiscal necessário para atingir a meta (Borges, 2015).

Tal atuação do guardião tendeu a priorizar o fluxo financeiro para ações governamentais alinhadas com a agenda prioritária, favorecendo os interesses do definidor de prioridades em detrimento dos gastadores (Borges, 2015).

Em tese, não obstante possua autonomia, o guardião, representado pelas figuras do Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, abdicou de sua tarefa de zelar pelas finanças públicas, e passou a atuar como referendador das ações do definidor de prioridades, adequando o nível de gastos aos interesses políticos e econômicos do centro de governo, haja vista o comprometimento da sua capacidade de coordenação e a suplantação dos seus interesses (Borges, 2015).

De fato, tem-se que o guardião tem atuado como “viabilizador de gastos” baseia-se na recente adoção de medidas que vão de encontro à sua missão institucional, por exemplo (Relatório do TCU sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2014):

- Utilização de artifícios contábeis (contabilidade criativa) para forçar o cumprimento das metas fiscais, os quais, embora possuam respaldo legal, são recorrentemente questionados pelo controlador externo (o que será detalhado posteriormente);
- Ratificação da geração/expansão de despesas obrigatórias e/ou de a criação/ampliação de renúncias de receitas sem o atendimento pleno ou mediante atendimento *pro forma* dos requisitos previstos na LRF (o que também será melhor evidenciado adiante);
- Aceleração do ritmo de emissão de títulos da Dívida Pública, aliada a ações no sentido de promover a chamada Dominância Fiscal,³¹ para manter/estimular o crescimento econômico. Impende dizer que, ao final, essa estratégia levou ao aumento da inflação, que teve que ser

³¹ Cenário em que a situação das finanças públicas leva o governo a atuar de forma prioritária na política fiscal em detrimento da monetária, o que implica a redução da eficácia da taxa de juros como mecanismo de controle da inflação, haja vista a possibilidade dessa de deteriorar a situação fiscal por conta do reflexo na elevação da Dívida Pública.

combatida com uma forte elevação da taxa de juros básica da economia, o que, por sua vez, contribuiu para o crescimento da Dívida Pública como proporção do PIB e para a desaceleração do crescimento, e até retração, da economia.

Por fim, saliente-se, como efeito possível para essa pluralidade de alterações da meta de Resultado Primário, justamente a perda de credibilidade dessa, tanto junto aos atores do processo orçamentário, como perante a comunidade internacional (Mottas, 2015).

2.3.3 Esforço fiscal para cumprimento da meta de Resultado Primário

Com vistas ao cumprimento da meta de Resultado Primário fixada, a SOF e a STN lançam mão de instrumentos de limitação de empenho e de pagamento dispostos na LDO e nos decretos de contingenciamento (cuja edição possui grande influência de ambos).

Entretanto, a praxe é que os limites de empenho e de pagamento sejam diferentes, com o segundo sendo inferior ao primeiro, em que pese tal manobra não encontre espeque no arcabouço jurídico brasileiro (Borges, 2015).

Diante dessa ambiguidade, ocorre que os atores do processo orçamentário têm que se reportar a dois limites diversos: o de empenho, atinente à ótica orçamentária e contabilizado sob o regime de competência, e o de pagamento, relativo à ótica financeira e contabilizado sob o regime de caixa (Borges, 2015).

Essa dualidade gera incertezas nos atores do processo orçamentário, principalmente nos gastadores, quanto ao montante de recursos que será disponibilizado para honrar compromissos firmados. Ademais, a estimação das receitas prevê apenas o montante de recursos necessários para honrar as despesas constantes da LOA, desconsiderando aquelas oriundas de exercícios anteriores,³² e

³² Em que pese o próprio decreto que estabelece a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso contenha cotas mensais para pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar.

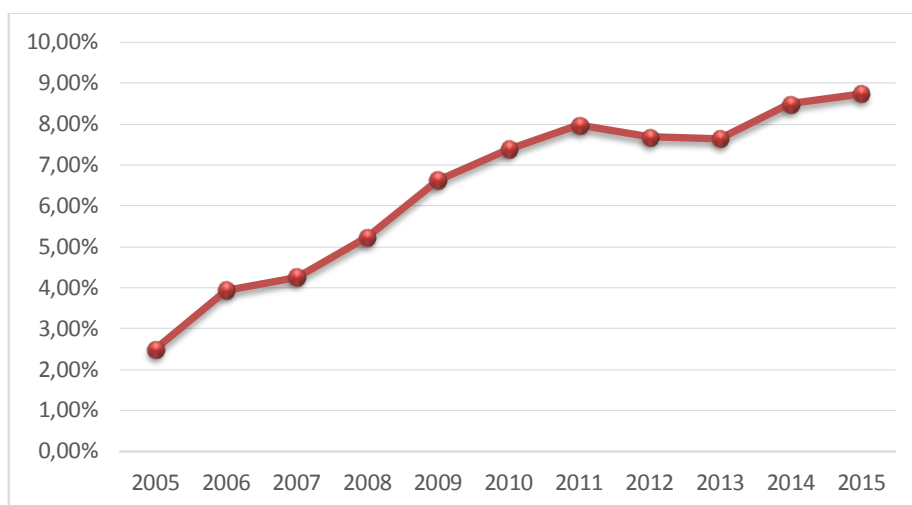
ignorando, portanto, que as receitas estimadas não estarão completamente disponíveis para as despesas fixadas (Borges, 2015).

Em consequência, os gastadores têm incentivo para agir de modo a empenhar o máximo possível, independentemente do limite de pagamento, a fim de pressionar o guardião e o definidor de prioridades a manterem o nível de gasto nos exercícios financeiros vindouros (Borges, 2015). Uma vez que essa dinâmica não onera o cômputo do Resultado Primário, a priori, haja vista que não impacta a contabilidade pública sob a ótica de caixa, ela tem sido adotada reiteradamente como meio para cumprir a meta de Resultado Primário (Gerardo, 2010), sendo assim tolerada pelo guardião.

Não obstante, como a recorrência dessa prática induz à elevação o montante de despesas inscritas em Restos a Pagar, o que será visto mais adiante, o seu uso tende a influenciar a sustentabilidade da Dívida Pública, bem como a definição de prioridades e a efetividade dos gastos, atingindo, portanto, a esfera de atuação e interesses de todos os atores do processo orçamentário (Gerardo, 2010).

Por óbvio, o montante pago a título de Despesas Primárias Inscritas em Restos a Pagar (DPI-RP) também tem crescido, inclusive como proporção do Total das Despesas Primárias (TDP), conforme indicado a seguir:

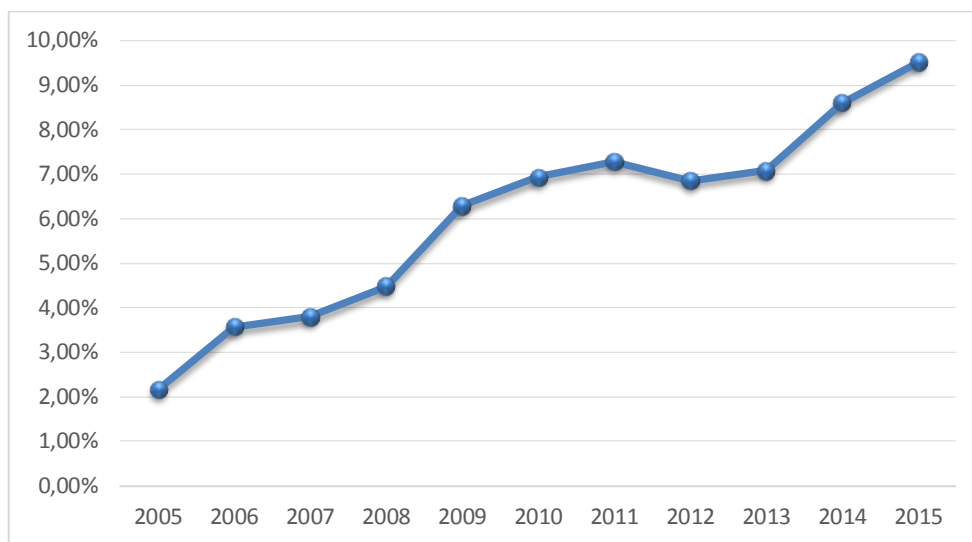
Figura 8 – Evolução do montante pago a título de Despesas Primárias Inscritas em Restos a Pagar como proporção do Total de Despesas Primárias (2005 a 2015)



Fonte: Elaboração própria. Dados: Siga Brasil

Efeito análogo se manifesta sobre o Total de Receitas Primárias, evidenciando a tese de que, embora as receitas tenham sido previstas na LOA visando o financiamento das despesas lá fixadas, os gastadores não podem contar com a disponibilidade de recursos arrecadados em sua totalidade, visto que parte desses é reservada justamente para honrar compromissos firmados outrora por eles mesmos (Borges, 2015):

Figura 9 – Evolução do montante pago a título de Despesas Primárias Inscritas em Restos a Pagar como proporção do Total de Receitas Primárias (2005 a 2015)



Fonte: Elaboração própria. Dados: Siga Brasil

Por sua vez, diante da dualidade de limites supramencionada e tendo em vista a escassez de recursos para atender a todas as ações governamentais elencadas na LOA, honrar os compromissos de exercícios anteriores e atingir a meta de Resultado Primário, o definidor de prioridades atua de modo a garantir o fluxo financeiro para os programas da agenda prioritária, visando à consecução de interesses político-eleitorais (Borges, 2015).

Segundo abordagem clássica da doutrina de escolha pública, isso ocorre porque os cidadãos sofrem do fenômeno denominado de “ilusão fiscal”, que os faz sobrevalorizar os bens e serviços derivados dos gastos públicos, apoiando os governantes que os priorizam, e, de outro lado, ignorar a finitude dos recursos públicos ou, ao menos, subvalorizar os custos futuros de tais dispêndios em termos

de aumento da tributação e/ou do endividamento, corolário da equivalência Ricardiana³³ (Gobetti, 2014).

Destarte, os agentes políticos, e, em última análise, os definidores de prioridades que possuem interesses e/ou aspirações nesse sentido, logram proveito dessa confusão de percepções (Gobetti, 2014) ao influenciar a execução financeira e orçamentária a ponto de saturá-la com um volume de gastos incompatível com a sustentabilidade da Dívida Pública.

Assim, a dinâmica de atuação do guardião pode ser alterada, haja vista que, ante o comportamento do definidor de prioridades, este foi obrigado a relativizar a definição e os esforços para cumprimento das metas fiscais, o que tem ocorrido principalmente por meio da alteração desta ao longo do exercício e/ou por meio da adoção de truques contábeis e financeiros no cômputo do Resultado Primário (Borges, 2015; Gobetti, 2014).

Evidência disso, que será explorada em tópico próprio, é o esforço do guardião em buscar interpretações da LRF, que foi editada visando o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade da Dívida Pública como medidas para demonstrar austeridade e melhorar a credibilidade do país. Cita-se como exemplo, a tentativa de flexibilizar a interpretação do dispositivo do referido diploma legal que versa sobre as condições para concessão ou ampliação de renúncia de receita ao longo do exercício (LRF, art. 14, I e II).

Quanto ao controlador externo, impende mencionar o recente endurecimento da atuação do TCU no que concerne a ações não aderentes à responsabilidade fiscal. De fato, essa Corte tem editado relatórios e exarado decisões criticando os artifícios supramencionados e explicitando a necessidade de se normatizar a metodologia de cálculo do Resultado Primário. Senão veja-se:

³³ A Equivalência Ricardiana pode ser definida de duas formas: i) dado um aumento de gastos de governo, independe para as famílias se ocorre via aumento de tributos ou endividamento do governo, pois a consequência será o aumento de poupança das famílias (com consequente redução de consumo); ii) dado um nível de gasto de governo, caso o governo resolva se endividar e/ou aumentar tributos, as famílias não alteram seu nível de consumo, pois o valor presente da Dívida Pública não foi alterado (há uma convicção por parte das famílias de que o governo implantará uma medida de compensação no futuro, tal qual uma redução dos impostos).

- Em sede do Acórdão nº 7.469/2012-1ª Câmara-TCU, foi relatado que, em relação à metodologia ‘abaixo da linha’, inexistem normativos que delineiem a sistemática de cálculo do Resultado Primário, o que conferiria ampla liberdade ao Banco Central para *“decidir o que entra e o que não entra no câmputo”*. Ademais, entendeu-se necessário a participação do Bacen, da STN e da SOF na elaboração de normativo que norteie esse cálculo. Por fim, a decisão exarada foi de recomendar ao Senado Federal que adote providências visando suprir essa omissão normativa;³⁴
- A conclusão do Acórdão nº 3084/2014-Plenário, referente ao Relatório de Acompanhamento do Resultado Primário de 2013, foi no sentido de que o Poder Executivo tem se utilizado *“de procedimentos heterodoxos de contabilização de receitas atípicas [...] para informar à sociedade um resultado primário que não se mostra sustentável [...]”*;
- Por fim, o Acórdão nº 1497/2016, relativo às Contas de Governo de 2015, rememorou o teor do Relatório que subsidiou o parecer prévio de 2012, no qual foi registrado que *“o acompanhamento do resultado primário da União estava se tornando um verdadeiro desafio, em virtude de mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas”*. Ainda conforme essa Corte, tal comportamento tem o condão de reduzir a transparência em relação à meta de Resultado Primário do governo federal, bem como comprometeria a previsibilidade da gestão fiscal.

Tais artifícios, bem como diversos outros que foram citados em tópico próprio anteriormente, foram reunidos sob a alcunha de ‘contabilidade criativa’, e a despeito de intentarem sinalizar austeridade, restam por mascarar o cumprimento

³⁴ Em que pese o voto do Relator, que fundamentou o texto do Acórdão em questão, tenha divergido da unidade técnica no que tange ao órgão competente para editar a normatização do cálculo do Resultado Primário, resta claro que a sua necessidade em nenhum momento foi posta em dúvida.

das metas fiscais e colocar em xeque a credibilidade das finanças públicas e da autoridade fiscal (Borges, 2015; Gobetti, 2014).

Em que pese contribuírem, juntamente com as chamadas pedaladas fiscais, para o declínio da credibilidade das finanças públicas, tem-se que a utilização de mecanismos à margem da legislação, aproveitando-se de lacunas legais e/ou institucionais, tende a persistir independentemente do arcabouço jurídico vigente (Mottas, 2015). Não obstante essa persistência, em vez de esses artifícios espúrios considerados como inerentes ao sistema, a situação que possibilitou o seu surgimento deve ser corrigida e aprimorada (Kopits, 2001 *apud* Mottas, 2015).

Com efeito, Mottas (2015) concluiu pelo comprometimento da credibilidade das metas de Resultado Primário ante as evidências coletadas em estudo sobre a evolução dos desvios entre estas, suas respectivas projeções (ambas constantes da LDO) e o Resultado Primário obtido no período de 2002 a 2014, utilizando a mesma metodologia adotada por Naert e Goeminne (2011) para analisar os 27 (vinte e sete) países da União Europeia.

Mottas (2015) considerou o fato de que a meta de Resultado Primário para o exercício t é fixada na LDO referente a esse exercício e que o mesmo diploma legal projeta a meta para os dois exercícios seguintes (LRF, art. 4º, §1º), fazendo com que cada exercício possua uma meta e duas projeções. Assim, é possível calcular os desvios dos Resultados Primários obtidos no período em relação às projeções e à meta fiscal aprovada.

Após, a metodologia consiste em calcular as seguintes grandezas:

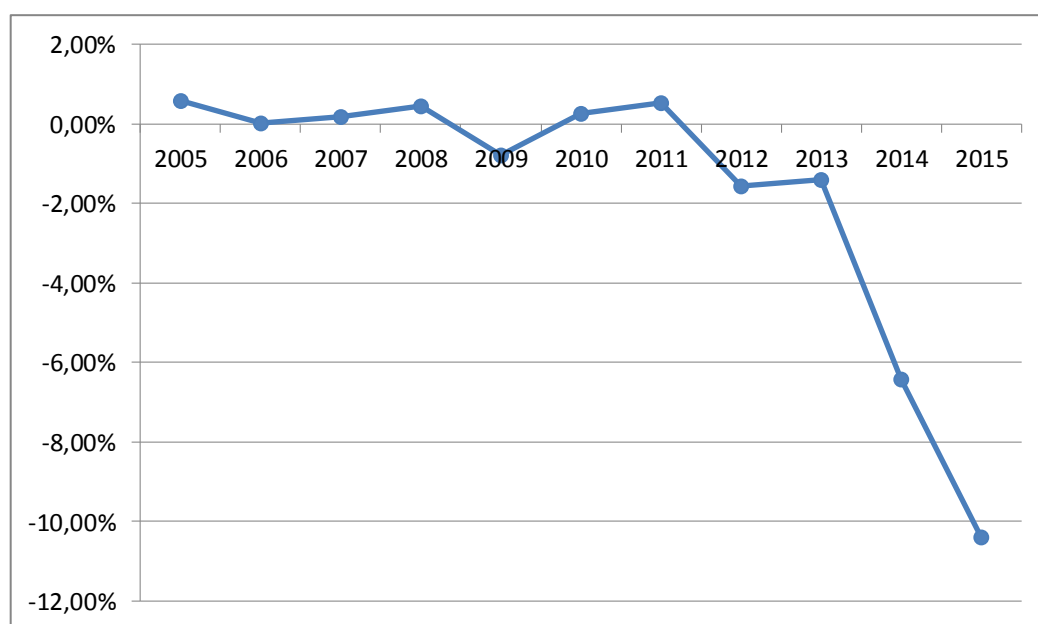
- Desvio Médio (DM), dado pela média aritmética entre os desvios para cada ano t . Traduz uma métrica para a qualidade das projeções um tanto quanto rudimentar, haja vista que os desvios positivos podem se anular parcial ou totalmente com os desvios negativos;
- Desvio Absoluto Médio (DAM), dado pela média aritmética entre os desvios em valor absoluto para cada ano t . Traduz uma métrica um pouco mais aprimorada que a anterior para a qualidade das projeções,

haja vista que exclui a possibilidade de os desvios negativos cancelarem-se com os positivos;

- Raiz do Desvio Quadrado Médio (RDQM), dada pela raiz quadrada da média aritmética dos quadrados dos desvios para cada ano t . Métrica similar a anterior para avaliar a qualidade das projeções, com o adendo de que os desvios de maior magnitude são penalizados mais fortemente.

Replicando a mesma metodologia para o período de 2005³⁵ a 2015 e tomando os desvios acima como proporção do PIB, é possível construir os seguintes gráficos:

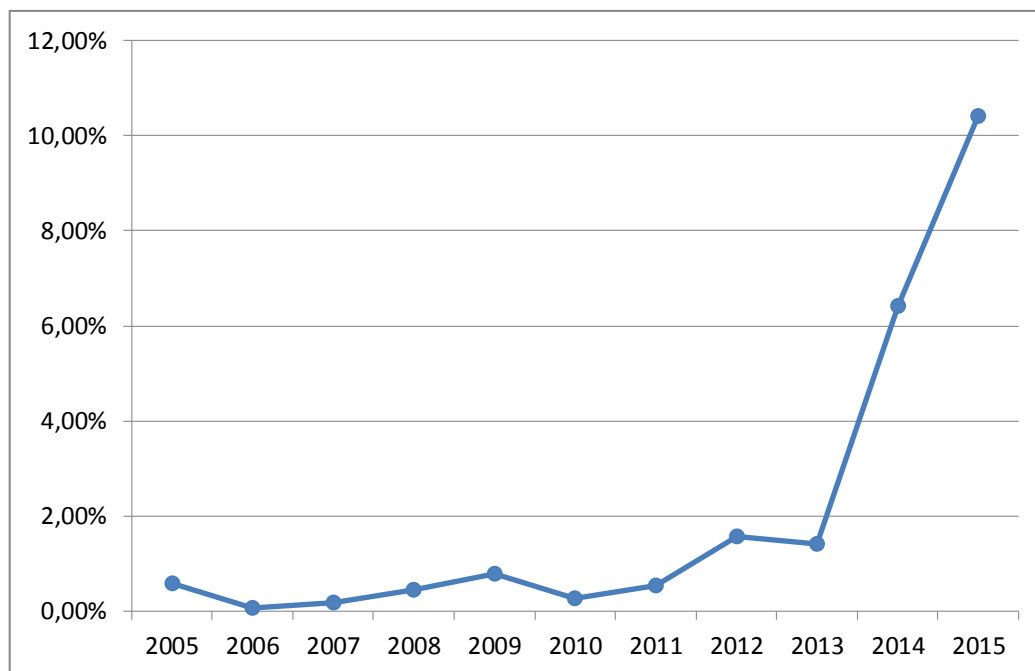
Figura 10 – Evolução dos Desvios Médios (DM) no período de 2005 a 2015 como proporção do PIB



Fonte: elaboração própria. Dados: Anexos de Metas Fiscais das LDOs (metas e projeções), Relatório de Acompanhamento de Metas (Resultado Primário obtido) e Série histórica do PIB do site oficial do Bacen.

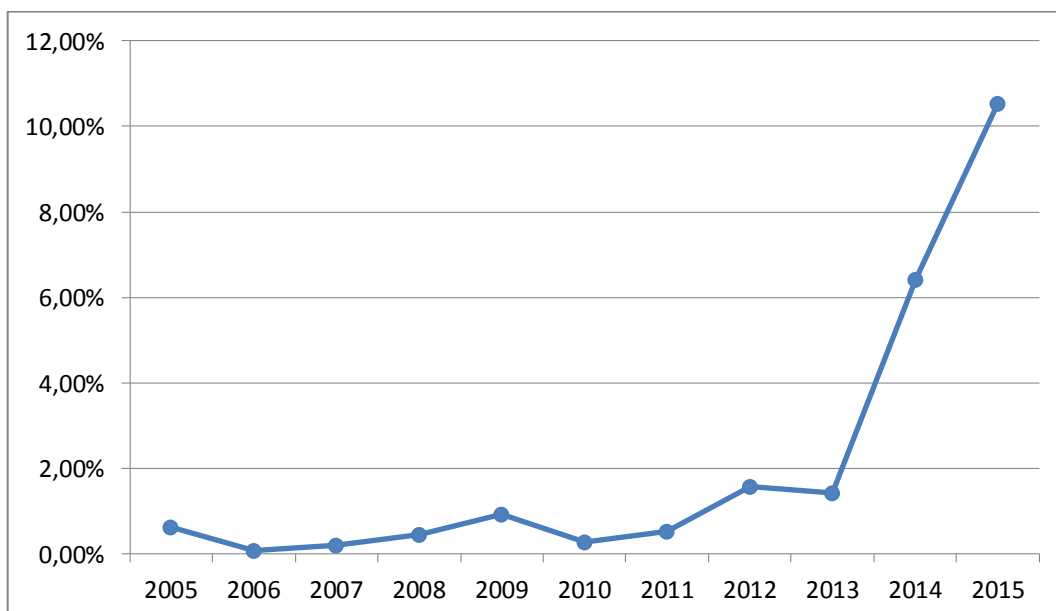
³⁵ Para tanto, foram consideradas as projeções para o Resultado Primário de 2005 oriundas das LDOs referentes aos exercícios de 2003 e 2004.

Figura 11 – Evolução dos Desvios Absolutos Médios (DAM) no período de 2005 a 2015 como proporção do PIB



Fonte: elaboração própria. Dados: Anexos de Metas Fiscais das LDOs (metas e projeções), Relatório de Acompanhamento de Metas (Resultado Primário obtido) e Série histórica do PIB do site oficial do Bacen.

Figura 12 – Evolução da Raiz dos Desvios Quadrados Médios (RDQM) no período de 2005 a 2015 como proporção do PIB



Fonte: elaboração própria. Dados: Anexos de Metas Fiscais das LDOs (metas e projeções), Relatório de Acompanhamento de Metas (Resultado Primário obtido) e Série histórica do PIB do site oficial do Bacen.

Aduz-se dos gráficos acima que a capacidade de previsão e cumprimento da meta de Resultado Primário passou a ter sinais claros de desgaste a partir de 2012, quando os desvios se tornam cada vez mais altos, mormente em 2014 e 2015, quando o Resultado Primário foi deficitário, em 0,3% e 1,95% do PIB, respectivamente, sendo que tanto as metas quanto as projeções eram originalmente superavitárias.

Os valores médios de DM, DAM e RDQM como proporção do PIB foram, respectivamente, -1,69%, 2,06% e 2,09%. Acerca do patamar dos desvios, há duas interpretações possíveis: i) ocorrência de pequenos desvios eventualmente associados à *outliers*; ii) ocorrência de desvios sistemáticos ao longo do período (Naert e Gominne, 2011 *apud* Mottas, 2015). Em que pese a existência de *outliers* em 2014 e 2015, tem-se que a proximidade da ordem de grandeza dos dois primeiros valores médios com o terceiro, revela que a hipótese mais plausível para o caso brasileiro é a segunda, haja vista que como o RDQM tende a penalizar as ocorrências de desvios de maior magnitude, o seu valor deveria ser bem maior que o dos dois primeiros para ser capaz de tornar a primeira hipótese plausível (Naert e Gominne, 2011 *apud* Mottas, 2015).

Vale dizer que, segundo Mottas (2015), a maioria dos autores considera que a ocorrência de desvios sistêmicos observados em relação à meta fiscal, como ocorre no Brasil, contribui mais para a redução da credibilidade da política fiscal que a ocorrência de desvios eventuais.

Acerca da deterioração recente das finanças públicas, o TCU, no papel de controlador externo, por meio do Acórdão nº 1497/2016, apontou a perda de foco do guardião em relação à sustentabilidade da Dívida Pública, que está intimamente ligada à credibilidade e eficácia da política fiscal:

Acórdão nº 1497/2016

A deterioração do resultado primário desde meados de 2011 sugere uma mudança do regime fiscal. Uma mudança desse regime se caracteriza por uma troca de foco de política. No presente caso, a política fiscal engendrada pelo Plano Real tinha como foco compatibilizar os resultados fiscais, especificamente o primário, com uma trajetória sustentável da dívida pública. Nesse contexto, o superávit primário respondia positivamente a mudanças na dívida pública, isto é, para um dado incremento da dívida

pública, o superávit primário deveria aumentar num montante necessário e suficiente para manter uma trajetória da dívida não explosiva. Esse raciocínio pode ser estendido para uma análise ao longo do tempo, de forma que, mesmo com breves inversões do sinal do resultado primário em decorrência de medidas de política fiscal anticíclica, como no caso da crise do subprime, a política fiscal deve retornar ao seu papel passivo de zelar pela estabilidade da razão dívida/PIB. Assim, considerando os indicadores dos anos recentes, pode-se inferir que a política fiscal proposta pelo Plano Real foi abandonada em prol de uma política que conduz a uma dívida pública não sustentável.

Gobetti (2015) afirma que a deterioração fiscal do Resultado Primário da ordem de 3,2% do PIB entre 2008 e 2014 (apenas seis anos), perfazendo uma queda de 2,8% do PIB em 2008 (auge no período) para -0,3% do PIB em 2014,³⁶ pode ser explicada por fenômenos que atingiram tanto despesas quanto receitas primárias, a menos de fatores cíclicos (desaceleração econômica verificada desde 2008).

Sobre o assunto, Gobetti (2015) destaca:

- a queda das receitas tributárias no período de 0,9% do PIB;
- a dependência da receita bruta, desde 2009, do crescimento das receitas previdenciárias e não recorrentes³⁷;
- a estabilização das receitas previdenciárias a partir de 2012 em decorrência da expansão da política de desonerações da folha de pagamento.

Ainda, segundo Gobetti (2015), considerando o período de 2002 a 2014, a queda do Resultado Primário, em termos percentuais do PIB, foi de 2,5%. Com efeito, são apresentados a seguir o resumo dos dados que corroboram suas conclusões:

³⁶ Impende mencionar que a variação registrada teria sido ainda maior ao se considerar o exercício de 2015, no qual o resultado primário foi deficitário em 1,95% do PIB.

³⁷ Gobetti (2015) define receitas não recorrentes como aquelas que: i) não afetam a riqueza líquida da administração pública, tais como as decorrentes de concessões; ii) as de caráter temporário, tais como as de programas de parcelamentos incentivados de débitos (Refis); iii) as oriundas da chamada contabilidade criativa, tais como antecipações de dividendos.

- As receitas primárias cresceram 1,8% do PIB no período, sendo que:
 - a) As receitas tributárias tiveram em 2014 um nível de arrecadação como proporção do PIB inferior ao de 2002, que é resultado tanto da desaceleração econômica quanto da política anticíclica baseada em concessão e ampliação de renúncias de receita;
 - b) As receitas previdenciárias cresceram 1,4% do PIB;
 - c) As demais receitas (que comportam as receitas não recorrentes) tiveram crescimento de 0,7% do PIB;
- As despesas primárias cresceram 4% do PIB no período sendo que:
 - a) As despesas com pessoal, as únicas que diminuíram no período, caíram 0,5% do PIB;
 - b) As despesas com benefícios previdenciários, assistências e com o Programa Bolsa Família cresceram 3,2% do PIB;
 - c) As despesas com custeio e de capital cresceram 1,1% do PIB;
 - d) Por fim, as despesas com subsídios cresceram 0,2% do PIB;
- Os outros 0,3% da variação do Resultado Primário no período de 2002 a 2014 são explicados pelo crescimento das transferências para estados e municípios.

2.4 Fatores intervenientes ao processo de aprovação e esforço para o atingimento da meta de Resultado Primário

Além da simples interação entre os atores do processo orçamentário, outros eventos podem impactar a política fiscal e, portanto, a dinâmica de aprovação, eventuais alterações e esforço fiscal para o cumprimento da Meta de Resultado Primário, tais como: ineficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal, contingenciamento de despesas, variações significativas no volume das despesas discricionárias em anos eleitorais, variações significativas no volume de despesas inscritas em Restos a Pagar.

A maioria desses eventos, os quais serão detalhados nesta seção, resultam, em geral, da própria atuação dos atores do processo orçamentário, e acabam por influenciá-los de forma circular na dinâmica retromencionada.

2.4.1 Contingenciamento de despesas

Uma vez fixada a meta de Resultado Primário para o exercício, cabe ao governo realizar um esforço fiscal para o seu atingimento.

Tendo em vista o histórico recente, o atingimento dessa meta fiscal geralmente decorre do excesso de arrecadação de receitas e/ou do contingenciamento de despesas discricionárias, que consiste no adiamento ou mesmo na inexecução de despesas previstas na LOA, o qual decorre, em tese, do aumento de despesas e/ou da frustração de receitas capazes de ameaçar o cumprimento da meta (MPOG, 2015; Pinto, 2006).³⁸ Observe que o governo já programa em reservas de contingência de vários órgãos na lei orçamentária uma parte dos recursos que serão esterilizados para fins de produção do resultado primário.

Esse cenário desencadearia a seguinte sequência de eventos entre os atores do processo orçamentário:

1. O guardião atua de forma a restringir os dispêndios dos gastadores e, assim, zelar pelo atingimento da meta fiscal (Borges, 2015);
2. Os gastadores pressionam a demanda por recursos de modo a suprir os gastos dos programas relativos ao seu ministério ou agência setorial. Ademais, pressionam os demais atores a fim de promover gestões para a aprovação de leis que vinculem receitas para garantir a

³⁸ Em que pese o governo já aloque recursos, em diversos órgãos, para a chamada reserva de contingência, que pode ser definida como uma dotação constante da lei orçamentária, sem destinação específica nem vinculação a qualquer órgão, cuja finalidade principal é servir de fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais, ao longo do exercício (Glossário da Secretaria do Tesouro Nacional). Ademais, tem-se que esses recursos geralmente são utilizados para compor positivamente o Resultado Primário.

execução das despesas referentes a programas sob sua gestão. Ainda, ao final do exercício (último trimestre), caso já se possua razoável convicção do cumprimento da meta fiscal estabelecida, há uma aceleração dos empenhos, os quais são realizados sem a devida reflexão ou até desnecessariamente a fim de evitar o cancelamento das dotações, que consiste no fenômeno orçamentário *use or lose it – use-o ou perca-o* (Liebman e Mahoney, 2010 *apud* Munique, 2012; (Silva, Cândido Júnior e Gerardo, 2007));

3. O definidor de prioridades adentra o conflito. Ele pode pender para o lado do guardião, primando por uma política fiscal mais austera em detrimento do cumprimento integral de alguns gastos prioritários, reforçando o papel do guardião e garantindo-lhe condições políticas para sustentar o contingenciamento. Pode pender para o lado dos gastadores, optando por uma política fiscal expansionista e fragilizando o corte de gastos considerado necessário pelo guardião para o atingimento da meta fiscal, ameaçando, assim, o seu cumprimento. Ou ainda, em razão da escassez de recursos, pode optar por influenciar o guardião de modo a garantir o fluxo financeiro para programas integrantes da agenda prioritária seja mantido, em detrimento das intenções dos gastadores e do próprio guardião;
4. O controlador externo participa da dinâmica atuando concomitantemente ao exercício financeiro e alertando o guardião de que a trajetória das receitas e das despesas não é compatível com o atingimento da meta de Resultado Primário prevista na LDO; e/ou atuando posteriormente quando da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo que verifica o cumprimento (ou não) das metas fiscais, bem como as operações realizadas para o cômputo destas, recomendando, se for o caso, a adoção de medidas de aprimoramento da gestão orçamentária.

Por óbvio, essa incerteza resta por afligir até o setor produtivo, que precifica o risco de atraso no pagamento, ou mesmo de cancelamento da demanda (Lima e Miranda, 2006 *apud* Silva, Cândido Júnior e Gerardo, 2007).

O contingenciamento, portanto, constitui medida de limitação de empenhos e/ou de movimentação financeira³⁹ e é introduzido nas normas orçamentárias que regem o exercício por meio de atos de cada Poder, dos quais o mais célere e materialmente relevante é o do Poder Executivo: os decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (cotas mensais para cada unidade orçamentária constante da LOA),⁴⁰ bem como os decretos de contingenciamento de recursos propriamente ditos.⁴¹

Em que pese tais medidas se coadunarem com a nova ordem mundial, segundo o qual o equilíbrio das contas públicas é condição necessária e suficiente para o crescimento econômico, elas tendem a restringir a execução de políticas públicas e, principalmente, de investimentos, que constituem as ações governamentais de menor impacto imediato ao funcionamento da máquina pública (Bicalho e Marques, 2011).

Isso porque as demais despesas relacionadas na LOA em geral são “carimbadas” como obrigatórias, enquanto os investimentos, em sua maioria, são despesas discricionárias. No entanto, há que se ressaltar que são justamente os investimentos que contribuem para a melhoria da prestação dos serviços públicos, uma vez que promovem a expansão das ações governamentais (Bicalho e Marques, 2011), bem como o crescimento econômico (Reis, 2008; Montes e Reis, 2011).

Também, é digno de nota a existência na LOA de despesas que, por sua natureza, tem caráter praticamente incompressível, em que pese, em geral, não serem de caráter obrigatório: despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e aquelas voltadas para programas sociais (Programa Bolsa

³⁹ LRF, art. 9º.

⁴⁰ A título exemplificativo, citam-se os Decretos nºs 8.456/2015 e 8.197/2014, que dispõem sobre a programação financeira para os exercícios de 2015 e 2014, respectivamente.

⁴¹ A título exemplificativo, citam-se os Decretos nºs 8.580/2015 e 8.021/2013.

Família e Programa Brasil sem Miséria, por exemplo) que, embora discricionárias,⁴² têm a sua execução fortemente institucionalizada, uma vez que integram o núcleo de prioridades do governo, restando incólume, ou próximo disso, a contingenciamentos em geral.⁴³

Impende mencionar que, não obstante seu caráter crítico e estratégico para o cumprimento da meta de Resultado Primário, há controvérsias acerca do papel que o contingenciamento desempenha na política fiscal e econômica nacional.

O governo central, mais especificamente o guardião, enxerga o contingenciamento como um mal necessário que visa à demonstração de austeridade, o que inspiraria a confiança dos investidores nacionais e estrangeiros, e como medida estritamente necessária para a manutenção da sustentabilidade intertemporal da Dívida Pública, haja vista que o valor presente dessa não deve ultrapassar o montante de riqueza atual somada a resultados primários também em valor presente, que é a condição de transversalidade (No Ponzi Game).

De outro lado, há autores que alegam que tal esforço fiscal, além de causar uma incerteza nas instituições quanto ao processo orçamentário (Cysne, 2006), implica uma série de consequências nefastas à sociedade, que anseia pela melhora na prestação dos serviços públicos e que se vê frustrada ao constatar a entrega dos recursos que poderiam financiá-los aos bancos, o qual eles recorrentemente denominam capital financeiro em sua forma especulativa (Itaim, 2014). Nessa esteira, parte da doutrina argui que o Poder Executivo promove verdadeiro redesenho discricionário do orçamento público ao arrepio do Poder Legislativo, cuja função no processo orçamentário restaria então esvaziada (Pinto, 2006) e, em última análise, usurpada.

⁴² No que tange às despesas do PAC, utilizou-se uma acepção mais abrangente de despesa discricionária, qual seja, a de que não são despesas obrigatórias. Isso porque elas não são rotuladas com o Identificador de Resultado primário correspondente a despesa discricionária, tendo um identificador próprio para despesas do PAC.

⁴³ Tais programas possuem característica híbrida, compreendendo tanto despesas obrigatórias, quanto discricionárias.

Ainda, há autores que entendem que a concentração do esforço fiscal sobre as despesas discricionárias, mormente sobre os investimentos em infraestrutura, resta por criar um círculo vicioso, uma vez que simultaneamente (Galhardo *et al*, 2008; Feijó *et al*, 2008):

- comprometem o crescimento econômico do país, o que provavelmente ensejará novos esforços de contenção fiscal nos anos vindouros;
- contribuem para o aumento da vinculação das receitas. Esse processo de vinculação resulta, em parte, de uma pressão dos gastadores no intuito de resguardar a execução dos programas sob sua gestão contra o contingenciamento, tornando o orçamento ainda mais rígido.

Nessa esteira, o contingenciamento pode ser visto como uma ferramenta de equalização das finanças públicas em curto prazo. No entanto, uma vez que visa principalmente cortes nos investimentos, compromete o planejamento de médio e longo prazo (Mendes 2009 *apud* Munique, 2012).

Não obstante essa discussão, o contingenciamento desempenha papel central no cumprimento da meta fiscal, sendo tema constante de embate entre os atores orçamentários, seja no sentido de manter os limites de pagamento com vistas a realizar maior esforço fiscal, seja para afrouxá-los e permitir maior execução do orçamento anual.

2.4.2 Variações significativas no volume de Restos a Pagar

Conforme mencionado anteriormente, os esforços para cumprimento da meta de Resultado Primário resultam no montante crescente de despesas inscritas em Restos a Pagar, haja vista a sua contabilização apenas sob o regime de competência e não de caixa, prática que tem sido tolerada pelo guardião nos últimos anos.

No entanto, dado o caráter sistêmico e reiterado dessa prática, associada ao contingenciamento de recursos visto anteriormente, o qual tem o condão de restringir o limite de pagamento, o montante de despesas inscritas em Restos a

Pagar tem aumentado consideravelmente ao longo do tempo (Borges, 2015; Fernandes, 2004). Senão, veja-se:

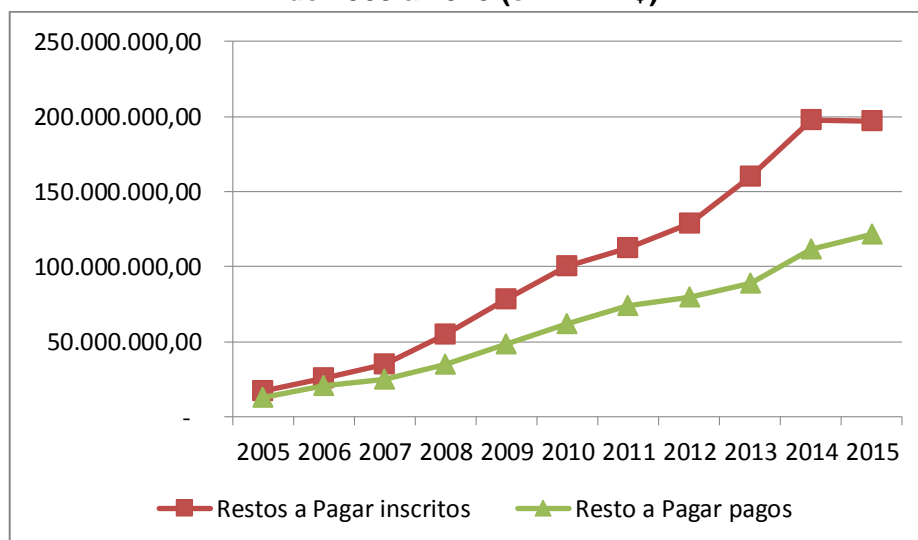
Tabela 4 – Comparativo do montante inscrito em Restos a Pagar e pago no período de 2005 a 2015 (em mil R\$)

| Ano | Montante líquido* de despesas inscritas em Restos a Pagar no exercício (a) | Despesas inscritas em Restos a Pagar pagas no exercício (b) | Percentual de pagos em relação a inscritos (b/a) |
|------|--|---|--|
| 2005 | 16.915.172 | 12.736.467 | 75,30% |
| 2006 | 25.950.160 | 21.110.585 | 81,35% |
| 2007 | 35.232.584 | 25.385.634 | 72,05% |
| 2008 | 55.081.728 | 34.762.094 | 63,11% |
| 2009 | 78.300.017 | 48.328.224 | 61,72% |
| 2010 | 100.159.261 | 61.942.619 | 61,84% |
| 2011 | 112.325.873 | 74.056.900 | 65,93% |
| 2012 | 128.491.928 | 79.515.543 | 61,88% |
| 2013 | 159.762.177 | 88.709.948 | 55,53% |
| 2014 | 197.899.041 | 111.797.364 | 56,49% |
| 2015 | 196.772.273 | 121.572.667 | 61,78% |

Fonte: elaboração própria. Dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de 2005 a 2015.

* Descontado o valor de Restos a Pagar cancelados ao longo do exercício

Figura 13 – Comparativo do montante inscrito em Restos a Pagar e pago no período de 2005 a 2015 (em mil R\$)

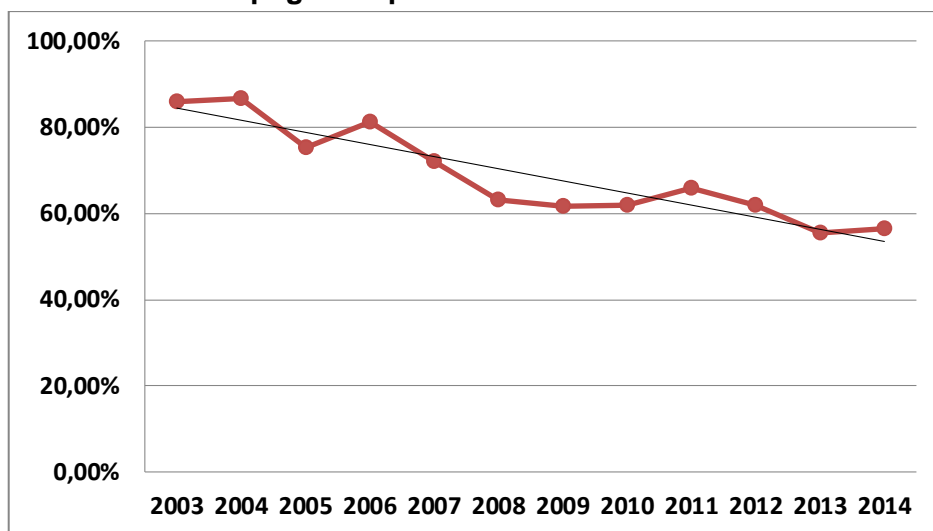


Fonte: elaboração própria. Dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de 2005 a 2015

Note também que há uma clara tendência no referido período de distanciamento, tanto em termos absolutos quanto relativos, entre os montantes de

despesas pagas e inscritas em Restos a Pagar (descontando-se os cancelados) ou, analogamente, aumento do *gap* entre esses montantes, também denominado de *float* (Gerardo, 2010).⁴⁴ Senão, veja-se:

Figura 14 – Proporção de despesas inscritas em Restos a Pagar* e pagas no período de 2005 a 2015



Fonte: elaboração própria. Dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de 2005 a 2015

* Descontado o valor de Restos a Pagar cancelado ao longo do exercício

Estudos comprovam por meio de evidências empíricas o aumento persistente do *float* nos últimos anos no âmbito do governo federal, concluindo que, não obstante isso contribuir para o êxito no cumprimento das metas fiscais, governos com essa prática tendem a ter uma falsa imagem de responsabilidade fiscal, sustentando uma posição de credibilidade que não se verifica ao longo do tempo (Silva, Cândido Júnior e Gerardo, 2007).

Isso porque, de acordo com sua definição, o crescimento do *float* indica um nível de pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar menor do que o de empenho, o que, por óbvio, implicará maior esforço fiscal futuro (Gerardo, 2010), seja com a emissão de títulos da Dívida Pública e consequentemente

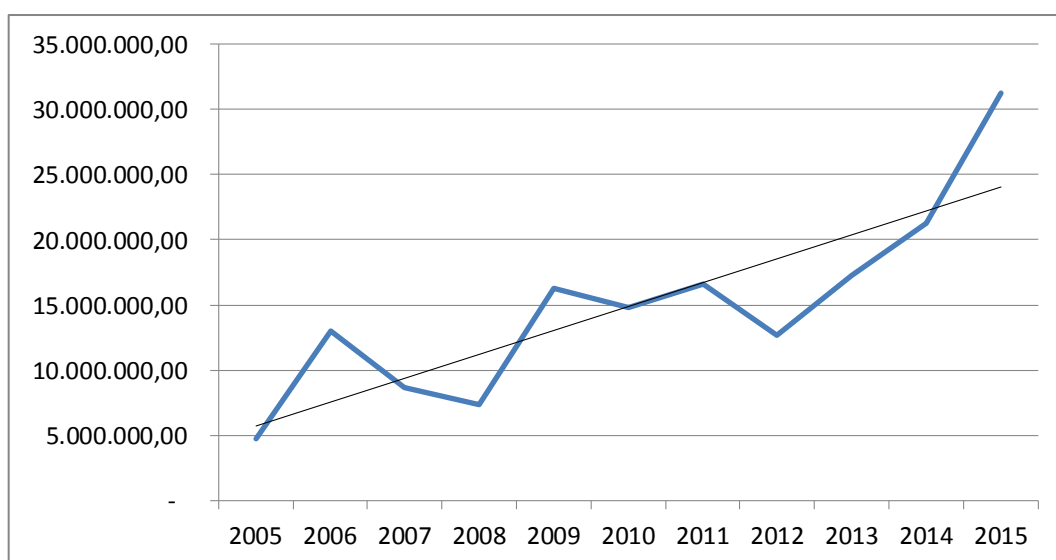
⁴⁴ Gerardo (2010), define o *float* como a diferença obtida entre o valor das despesas primárias inscritas em Restos a Pagar ao fim do exercício e a soma do valor dos Restos a Pagar pagos no exercício com o montante de Restos a Pagar cancelados referentes ao total dos inscritos. Por óbvio, a definição utilizada no presente trabalho é matematicamente equivalente.

endividamento, seja com a alocação de recursos no orçamento público para honrar tais despesas (Gerardo, 2010 *apud* Carvalho, 2012).

De fato, Silva, Cândido Júnior e Gerardo (2007) advogam que o contingenciamento e a utilização do expediente dos Restos a Pagar, e mais especificamente do *float*, se relacionam intimamente, chegando a denominá-los de “*disfunções gêmeas*”.

Demais disso, embora não seja suficiente para contrariar as conclusões anteriores, um montante significativo dos Restos a Pagar é cancelado nos exercícios subsequentes, fenômeno denominado de “contingenciamento adicional”. Senão veja-se:

Figura 15 – Evolução do montante de Restos a Pagar cancelados no período de 2005 a 2015 (em 1000 R\$)

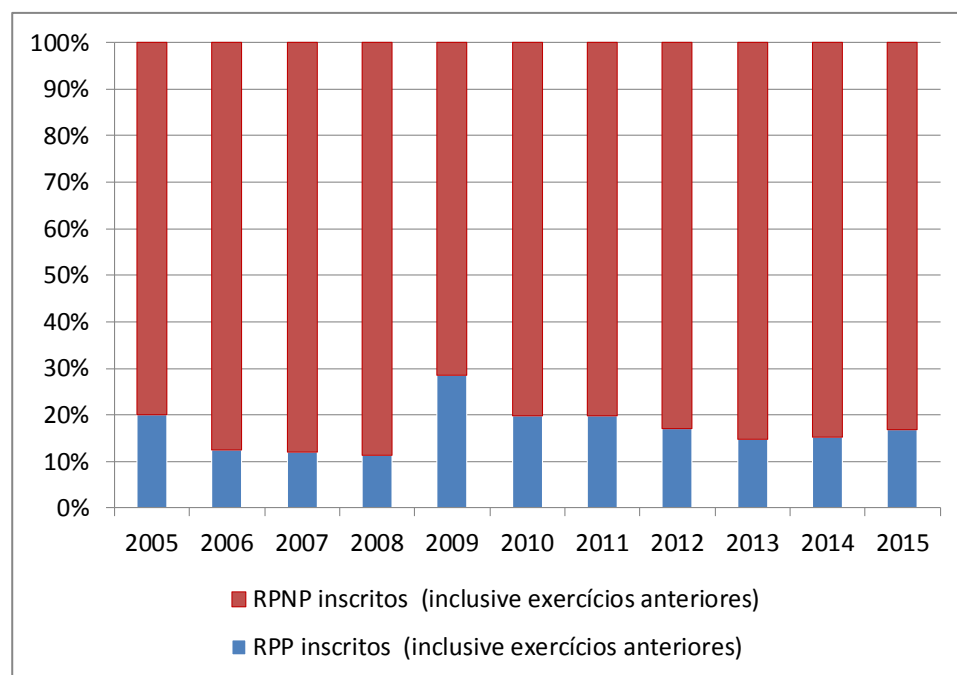


Fonte: elaboração própria. Dados: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.

Esse cenário não representa surpresa, uma vez que:

- A maior parte dos Restos a Pagar refere-se a despesas empenhadas e não liquidadas (Restos a Pagar não processados). Logo, não há garantia da execução da despesa em tela e muito menos do seu pagamento:

Figura 16 – Proporção de Restos a Pagar Processados (RPP) e Restos a Pagar não Processados (RPNP) no período de 2005 a 2015)



Fonte: Elaboração própria. Dados: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.

- Conforme já mencionado, no último trimestre do ano, tem-se comumente uma aceleração no fluxo de empenhos (muitos deles realizados sem o devido crivo, o que compromete a qualidade do gasto público), visando em grande medida manter o nível de gastos e evitar a redução das dotações orçamentárias nos exercícios subsequentes (Alves, 2011; Gerardo, 2010).

Ademais, até 2014 quando as emendas parlamentares ainda não eram de execução obrigatória, os Restos a Pagar propiciavam um ambiente de lobby e barganha política entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo pagamento das despesas inscritas em Restos a Pagar cuja dotação orçamentária era oriunda de tais emendas, com o primeiro exercendo controle sobre o segundo (Alves, 2011; Lima e Miranda, 2006 *apud* Gerardo, 2010). Nessa esteira, a priorização e a efetividade das despesas inscritas em Restos a Pagar eram aspectos meramente secundários (Gerardo, 2010).

Impende mencionar que muitos autores criticam o atual uso do expediente dos Restos a Pagar, enquanto que alguns, como Gerardo (2010) sugerem ajustes na legislação correlata ou mesmo a sua extinção. Ainda, alguns sugerem a adoção de mecanismos de plurianualidade orçamentária (*carry-over*), principalmente no que tange a investimentos, por exemplo, Liernet e Ljungman (2009), Alves (2011) e Munique (2012).

2.4.3 Ineficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal

É indiscutível que o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu mecanismos de controle e equilíbrio das finanças públicas, dentre os quais se destacam:

- Limites por ente federado e por Poder para gastos com pessoal, bem como prazos e medidas visando a sua recondução em caso de infringência e até sanções para o ente que não se ajustar a contento; (LRF, arts. 18 a 23);
- Previsão de encaminhamento de proposta ao Senado Federal para fixação de limites para a Dívida Pública Consolidada (conforme estabelece a CF/1988, art. 52, inciso VI), bem como prazos e medidas visando a sua recondução em caso de infringência e até sanções para o ente que não se ajustar (LRF, arts. 30 e 31);
- Emissão periódica de relatórios e demonstrativos acerca de diversos agregados referentes à execução orçamentária e financeira, aos quais deve ser conferida ampla publicidade (LRF, arts. 48, 52 a 55);
- Medidas de restrição de instituição de renúncias de receita (LRF, art. 14) ou da criação/expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado (LRF, art. 16 e 17), assim entendidas como aquelas despesas que, uma vez instituídas, se farão presentes no orçamento público por período superior a dois exercícios.

No entanto, a lei é silente ou omissa sobre diversos outros assuntos, os quais seriam de suma importância para aprimorar a governança orçamentária e a sustentabilidade da Dívida Pública, quais sejam:

- limite de gastos para outros agregados, tais como despesas com custeio (Gobetti, 2014);
- limite de crescimento anual de despesas obrigatórias de caráter continuado, renúncias de receita e endividamento;
- cláusulas de escape para cumprimento de metas fiscais em conjunturas desfavoráveis decorrentes de ciclos econômicos (Gobetti, 2014). Não obstante, há previsão para afrouxamento das medidas de recondução aos limites de gastos com pessoal e da Dívida Pública em caso de baixo crescimento do PIB (menos do que 1% ao ano) ou de calamidade pública e de dispensa do cumprimento de metas fiscais no segundo caso (LRF, arts. 65 e 66).

Ademais, mesmo em relação ao escopo previsto na LRF, a sua operacionalização tem encontrado barreiras institucionais que comprometem a sua eficácia.

Nessa esteira, tem-se o dispositivo supra que restringe a criação e expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado (LRF, art. 16). Esse dispositivo foi inspirado concebido em analogia a regras estadunidenses que se baseavam na política de “PAYGO”, a qual estabelece um crivo prévio para criação de despesa permanente, a saber, aumento de receita ou eliminação de despesa (Dias, 2009).

No contexto brasileiro, os requisitos exigidos para tanto na LRF são:

- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (LRF, art. 16, I);

- b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento é compatível⁴⁵ com a lei orçamentária anual, com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 16, II).

Dias (2009) afirma que ambas as restrições tem tido baixa efetividade no controle da criação e da expansão de gastos com pessoal, tornando-se meros entraves burocráticos. Com efeito, quanto à primeira exigência, aduz-se de evidências empíricas contidas em projetos de lei de reajustes para servidores públicos que o seu cumprimento é eminentemente *pro forma*, haja vista que os referidos projetos contêm simples menção à estimativa de impacto orçamentário-financeiro sem qualquer detalhamento e memória de cálculo que possibilite a sua revisão e/ou contestação (Dias, 2009).

No tocante à segunda exigência, ainda segundo Dias (2009), tornou-se praxe contorná-la indicando como medida de compensação o aumento de arrecadação oriundo do crescimento econômico, haja vista que esse fenômeno resta por aumentar a base de cálculo dos tributos e, conseqüentemente, a própria receita tributária, tornando, em tese, as medidas de criação ou expansão de despesa compatíveis com as metas fiscais insertas na LDO.

Com efeito, têm-se as seguintes evidências empíricas:

- a) O Projeto de Lei Complementar nº 35/2016, que altera a remuneração de servidores públicos, dispõe sobre criação de carreiras e dá outras providências, foi analisado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado em sede da Nota Técnica nº 176/2016, que apontou:
- A inexistência de demonstrativo que indique medidas compensatórias para o aumento de despesa decorrente da aprovação da proposta (nesse caso, aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa);

⁴⁵ No sentido de possuir adequação orçamentária e financeira.

- Não obstante a observação anterior, haja vista que o Anexo V da LOA 2016 contém previsão genérica para suportar a aprovação de projetos encaminhados ao Congresso Nacional após 31/12/2015, o parecer concluiu que o orçamento anual poderia então acomodar o aumento de despesa mediante consequente “[...] *compressão de despesas discricionárias, diminuição que se manteria a partir de então*”. Entretanto, entende-se que essa não seria a inteligência do art. 17, §2º, da LRF, por não se estar reduzindo de forma permanente uma despesa obrigatória;
- b) O Projeto de Lei do Senado nº 210/2012, que dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de internet em escolas da rede pública, foi analisado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle dessa Casa em sede da Nota Técnica nº 210/2016, que apontou:
 - Inexistência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro da proposição;
 - Inexistência de análise quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da proposta;
 - Omissão na caracterização do dispêndio como despesa de caráter continuado ou não, o que influiria na aplicação do art. 17 da LRF.

Outro exemplo de ineficácia da LRF decorrente do desvirtuamento praticado por gestores públicos que buscam na hermenêutica jurídica justificativas para contornar o referido diploma legal jaz na concessão ou ampliação de renúncias de receita. Nesse caso, a LRF estabelece que, para tanto, deve ser atendida pelo menos uma das seguintes condições (LRF, art. 14, I e II):

- a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da LRF,

e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO;

- b) estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

No caso de concessão ou ampliação de renúncia de receita proposta ao longo do exercício, resta a ser atendida a segunda condição, vez que a primeira restaria prejudicada.

Sobre o assunto, vale mencionar a seguinte evidência empírica:

- O Projeto de Lei do Senado nº 446/2012, que propõe a redução de contribuições sociais⁴⁶ incidentes sobre operações com energia elétrica foi analisado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle dessa Casa em sede da Nota Técnica nº 085/2016, que apontou:
 - A inexistência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposição;
 - A inexistência de demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou acompanhada de medidas compensatórias (nesse caso, aumento de outra fonte de receita).

No entanto, em que pese o zelo do legislador em estabelecer rol taxativo de medidas de compensação, o gestor público inovou ao considerar o excesso de arrecadação, inclusive a tendência desse ao longo do exercício, como suficiente para compensar nova renúncia de receita e, portanto, atender a previsão legal supra.

⁴⁶ No caso, as contribuições de Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Nesse caso, porém, o controlador externo, na figura do TCU, manifestou-se no sentido de reputar tal prática como ilegal, na medida em que o excesso de arrecadação não se insere na relação de medidas compensatórias acima (Acórdão nº 747/2010-Plenário-TCU).

Posteriormente, o Ministério da Fazenda, que conforme mencionado anteriormente atua como guardião na dinâmica do processo orçamentário, responsável, portanto, pelo controle da demanda agregada e pela sustentabilidade da Dívida Pública, interpôs recurso contra o item do acórdão supra, arguindo que o contexto histórico de aprovação da LRF pugnava pela adoção de regras fiscais mais rígidas, enquanto que o contexto social e econômico mais recente implicaria alterações na sua interpretação, mesmo que o texto legal restasse incólume, fenômeno conhecido por *mutatio legis* (Acórdão nº 3.437/2012-Plenário-TCU).

O Ministério da Fazenda arguiu também que em reuniões técnicas feitas com o TCU (controlador externo) foi cogitada a relativização do disposto na LRF, vez que não seria possível aplicar a literalidade do texto, que coadunaria melhor com o contexto fiscal quando de sua aprovação, sob pena de a aplicabilidade do dispositivo relativo à renúncia de receita (LRF, art. 14, II) ser afastada e/ou de causar prejuízos à administração da política econômica (Acórdão nº 3.437/2012-Plenário-TCU).

Outro argumento utilizado pela Pasta Fazendária no referido recurso foi o de que houve uma evolução expressiva dos indicadores fiscais comparativamente ao ano de aprovação da lei, mormente, do Resultado Primário (à época numa longa sucessão de superávits), a Dívida Pública líquida do setor público (que estaria, segundo o Ministério da Fazenda, “a níveis bastante confortáveis”) e a taxa de juros (que atingiria em 2012 seu menor patamar histórico).

Assim, segundo o Ministério da Fazenda, uma interpretação mais restritiva da lei se tornaria descolada da realidade, uma vez que seu objetivo seria mais tentar buscar o equilíbrio fiscal, que já estaria alcançado, do que mantê-lo (Acórdão nº 3.437/2012-Plenário-TCU).

O TCU, no entanto, conheceu do recurso para no mérito negar seu provimento no âmbito do Acórdão nº 3.437/2012-Plenário-TCU, com o fundamento⁴⁷ de que a intenção de poder renunciar receitas livremente, utilizando-se de medidas de compensação sem previsão legal e de eficácia questionável não encontra guarida no espírito emanado pela LRF.

O risco mencionado no Acórdão supra de fato se confirmou, haja vista a estagnação e posterior queda das receitas tributárias a partir de 2007 atingindo recentemente níveis, como proporção do PIB, similares àqueles do início dos anos 2000. Cenário para o qual o crescimento das renúncias fiscais contribuiu em certa medida (Gobetti, 2015).

Por todo o exposto neste tópico, aduz-se que os mecanismos de controle da LRF referentes à criação/expansão das despesas de caráter continuado ou mesmo à concessão/expansão das renúncias de receita não estão sendo observados a contento. O que conduz à conclusão de que mecanismos de controle automáticos que consideram somente casos esparsos tendem a ter a sua eficácia reduzida.

Isso porque, além da baixa operacionalização retromencionada, eles não têm o condão de efetuar uma análise da despesa ou da renúncia de receita de maneira sistêmica frente ao elenco de prioridades definidas pelo centro de governo e considerando os recursos disponíveis para tal.

De outro lado, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, com o intuito de instituir limite para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Tal limite, com duração de vinte anos a ser aplicado a partir de 2017, consistiria do total da despesa primária realizada no exercício imediatamente anterior (inicialmente 2016) corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao

⁴⁷ Arguido pelo Revisor, que proferiu o voto condutor do referido acórdão.

Consumidor Amplo – IPCA para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior.

Destaque para o fato de que a propositura dessa PEC ser de autoria do Poder Executivo, que teve grande influência da equipe econômica do Ministério da Fazenda, o que denota uma possível mudança de postura do guardião no que tange à condução da política fiscal.

2.4.4 Variações significativas no volume das despesas discricionárias em anos eleitorais

Outro fator interveniente relevante no âmbito do esforço para cumprimento da meta fiscal é a existência de ciclos político-eleitorais relacionados a variações no volume de despesas com investimentos. Isto é, a tese de que tais dispêndios tendem a aumentar em anos eleitorais (Nakaguma e Bender, 2010; Sakurai, 2009), haja vista que estão sujeitos a menor rigidez por se tratarem basicamente de despesas discricionárias. Ademais, no exercício seguinte ao da eleição, haveria mais moderação fiscal com consequente redução/estagnação do volume de investimentos.⁴⁸

Esse comportamento ocorre porque o governante, intentando ser reeleito, tende a promover mais investimentos, uma vez que eles são bem vistos pelos eleitores (Vicente e Nascimento, 2012).

Orair, *et al.* (2014) explora essa tese, ora citando exemplos de estudos que verificaram empiricamente esse comportamento, ora elaborando e analisando dados dos governos federal e supranacionais utilizando-se de métodos econométricos.

No que tange aos estudos mencionados por Orair, *et al.* (2014), destaca-se o de autoria de Nakaguma e Bender (2010), que testou a existência de ciclos eleitorais na execução orçamentária no período 1986-2004 em âmbito estadual. As conclusões foram pela existência de variação cíclica das despesas orçamentárias no

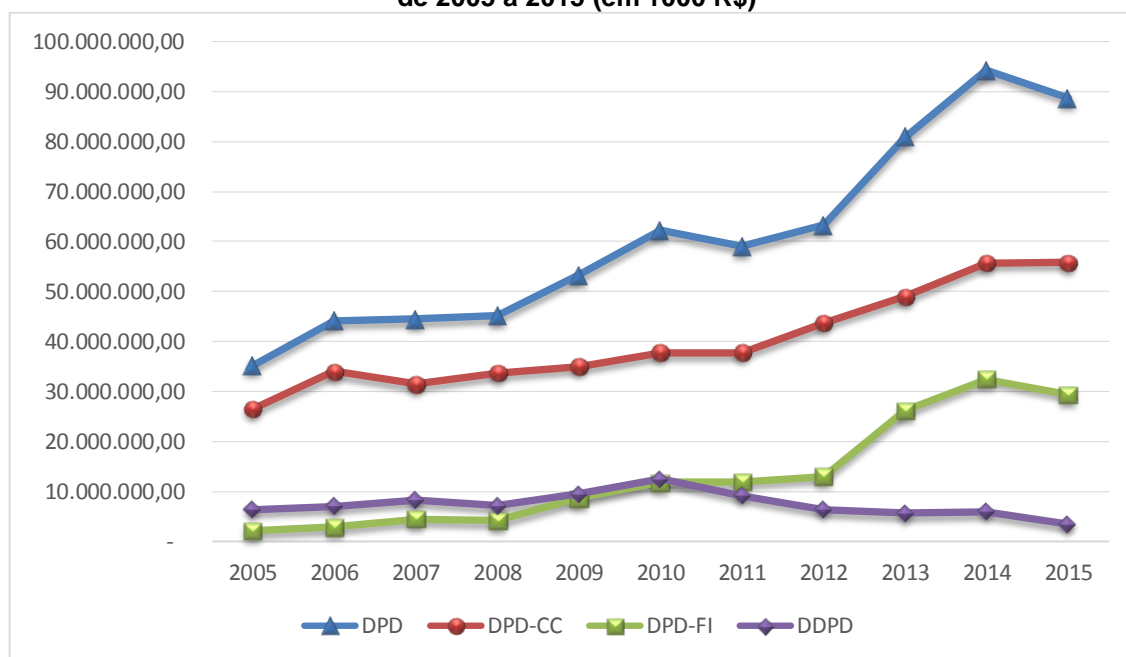
⁴⁸ Por óbvio, a estagnação implica redução real no volume de investimentos.

sentido de: i) forte elevação em anos eleitorais; ii) redução significativa após as eleições.

Atinente aos modelos econométricos elaborados por Orair, *et al.* (2014), que consideraram dados mensais no período de 2002 a 2011, foi verificada em todos eles, em âmbito federal, a existência de comportamentos cíclicos com auge em períodos pré-eleitorais, portanto, em 2002, 2006 e 2010. Também, identificou-se uma desaceleração dos investimentos no primeiro exercício subsequente àquele em que ocorreram as eleições.⁴⁹

Com efeito, tal comportamento é perceptível inclusive por meio da simples análise da evolução dos gastos com despesas discricionárias no período de 2005 a 2015. Senão veja-se:

Figura 17 – Evolução do pagamento das despesas primárias discricionárias (pagas) no período de 2005 a 2015 (em 1000 R\$)



Fonte: elaboração própria. Dados: siga Brasil.

⁴⁹ Tais tendências foram encontradas a despeito do fato de que houve expansão dos investimentos públicos no período analisado por Orair, *et al.* (2014) desde 2003 (depois, portanto, da quebra estrutural havida na virada dos anos 2002-2003 em razão do forte ajuste fiscal), o que é considerado na análise de séries temporais.

É possível aduzir claramente da figura acima que, a menos da tendência de expansão das despesas discricionárias no período analisado, o total das Despesas Primárias Discricionárias (DPD) possui picos nos anos eleitorais, em 2006, 2010 e 2014, seguidas por diminuições no primeiro exercício subsequente, em 2011 e 2015, ou estabilização, em 2007.

Comportamento análogo se dá com as Despesas Primárias Discricionárias Fortemente Institucionalizadas (DPD-FI), que representam as despesas integrantes do Grupo de Natureza de Despesa 4 (investimentos) referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, as quais não são obrigatórias por força de norma legal específica, mas cujo volume se mostra rígido ao contingenciamento orçamentário por integrar agenda prioritária de governo. Nesse caso, é possível verificar uma elevação considerável em anos eleitorais, em 2010 e 2014, seguida por uma queda em 2015 ou estabilização, em 2011.

No que tange às Demais Despesas Primárias com Investimentos (DDPD), a sua queda a partir de 2011 pode ser oriunda da necessidade de maior contingenciamento para fins de esforço fiscal para cumprimento da meta de Resultado Primário. Entretanto, ressalte-se que o seu auge se deu num ano eleitoral (2010).

No âmbito do processo orçamentário, os anos eleitorais traduziriam o cenário de maior suplantação do guardião pelo definidor de prioridades.

Analogamente, no primeiro ano subsequente ao eleitoral, tendo ou não havido reeleição do governante, o guardião teria maior autonomia e a adotar medidas pugnando pela moderação fiscal. Com efeito, Vicente e Nascimento (2012) afirmam que a elevação das despesas com investimentos em anos pós-eleitorais não é bem vista pelos eleitores.

Esse fenômeno, no entanto, em que pese seja inerente à assimetria informacional entre governo e eleitores e compatível com a chamada ilusão fiscal, discutida anteriormente neste trabalho, é passível de ser mitigado (Vicente e Nascimento, 2012), senão veja-se:

- Akhmedov e Zhuravskaya (2003) concluem que a influência do ciclo político-eleitoral na variação de certos gastos de governo decresce quanto maior for a consciência do eleitor (medida através do nível de educação e urbanização) e o nível de democracia regional e quanto menor for a assimetria informacional (medida pela liberdade de imprensa e transparência governamental);
- Brender (2002) e Heine e Mause (2004) convergem em suas conclusões acerca da importância da mídia como ferramenta de controle adicional da política fiscal, haja vista que os governantes se utilizam do marketing midiático para influenciar os eleitores;
- Vergne (2009) conclui que nos países em que a mídia é mais presente em questões políticas, a assimetria informacional é reduzida, implicando uma influência menor dos efeitos eleitorais na alocação dos recursos públicos.

2.5 Orçamento Semi Base-Zero – uma possível solução

Diante do cenário conflituoso evidenciado nessa dissertação, em que os atores do processo orçamentário possuem incentivos diversos e se digladiam em busca da maximização de seus interesses, muitas vezes relegando o cumprimento das metas fiscais ao segundo plano, uma possível solução para racionalizar a alocação de recursos públicos com vistas a torná-la mais eficiente e eficaz jaz na técnica do Orçamento Base-Zero, conforme proposto por Giambiagi (2000) e Cintra (2015).

2.5.1 Orçamento Base-Zero

Conceito de Orçamento Base-Zero

Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que as técnicas de orçamentação mais frequentemente empregadas baseiam-se em ajustes incrementais, isto é, na simples repetição das receitas e despesas dos últimos exercícios acrescidas de ajustes inflacionários e/ou de novas transações. Essa sistemática não possui o condão de revisar a necessidade das despesas inseridas no projeto orçamentário, acatando-as de forma inercial e perpetuando, assim, eventuais dispêndios supérfluos ou que perderam o objeto no decorrer do tempo.

É nesse cenário que surge o Orçamento Base-Zero – OBZ é uma técnica orçamentária desenvolvida nos Estados Unidos da América – EUA, pela Texas Instruments Inc., durante o ano de 1969,⁵⁰ que consiste em analisar, revisar, avaliar e justificar todas as despesas contidas na proposta orçamentária e não apenas os dispêndios que ultrapassam o nível de gasto já existente no exercício anterior (Gama Júnior, 2009).

Posteriormente, tendo em vista o êxito obtido com essa experiência pela referida empresa, o ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter, então governador do estado da Geórgia, contratou os executivos da Texas Instruments Inc. com vistas a implantar em seu estado a técnica do OBZ no exercício financeiro de 1973 (Phyrr, 1978 *apud* Conti, 2016).

O OBZ pressupõe verdadeiro rompimento com o passado, na medida em que os gestores responsáveis pela orçamentação elaboram o novo planejamento desconsiderando receitas e despesas do passado, objetivando principalmente (Lunkes, 2003 *apud* Costa *et al.*, 2007):

⁵⁰ Glossário da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em <http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario.jsessionid=Dj7K9m3eLujarMTjcuN5wRDu>

- Analisar o custo-benefício de todas as ações governamentais;
- Definir objetivos e metas dos processos e unidades de negócio;
- Primar pela alocação eficiente de recursos baseada nos processos críticos do negócio;
- Elaborar o orçamento de forma participativa com intensa comunicação entre as áreas envolvidas, a fim de assegurar o caráter comparativo das prioridades e gastos propostos;
- Aprovar o nível de gastos após a orçamentação feita com base em critérios técnicos e objetivos previamente definidos.

A ideia, portanto, é um contraponto ao orçamento incremental, técnica largamente utilizada no Brasil (Lunkes, 2003; Giambiagi, 2000), que visa ajustar marginalmente, em geral por meio de correções baseadas em índices inflacionários, os itens de despesa e receita contidos no orçamento do exercício anterior ao de referência.

Entretanto, esse procedimento incremental pode contribuir para a rigidez crescente do orçamento e/ou culminar na perpetuação de ineficiências e de dispêndios supérfluos (Padoveze, 2000), haja vista a existência de gastos públicos que não mais se justificam no contexto orçamentário vigente, mas cujos recursos seguem declinando sem, de fato, serem eliminados (Giambiagi, 2000).

No que tange aos atores do processo orçamentário, um possível comportamento esperado no âmbito da aplicação do OBZ compreenderia:

- Os gastadores apresentariam justificativas para a quase totalidade dos gastos sob sua responsabilidade, bem como acerca de eventuais ajustes que visem à expansão desses (seja com a elevação de recursos afetos aos programas já existentes, seja com a criação de novos programas);
- Os definidores de prioridades elencariam as diretrizes e gastos prioritários em sintonia com a agenda do centro de governo;

- Os controladores externos verificariam a fixação de critérios técnicos e objetivos para o elenco das prioridades e para as justificativas dos gastadores acerca dos dispêndios sob suas responsabilidades, bem como para a análise comparativa de custo-benefício das ações governamentais;
- Os guardiões estabeleceriam as condições necessárias para a sustentabilidade da Dívida Pública e para o controle da demanda agregada, as quais seriam consubstanciadas na definição de metas fiscais e na projeção da economia necessária para o seu cumprimento e, por fim, compatibilizariam todas as informações fornecidas e consolidariam a proposta orçamentária.

Benefícios à implantação

A atual falta de racionalidade do orçamento, isto é, a inexistência de processo revisional capaz de proceder a uma análise de todas as suas despesas, inclusive das obrigatórias, frente às prioridades vigentes, pode levar o governo ao fenômeno chamado “escassez em meio à abundância”. Isso pressupõe a existência de uma gama de ações governamentais tal que os recursos relacionados aquelas mais antigas e pouco prioritárias declinam gradativamente e contribuem para estrangular a alocação de recursos para programas mais importantes, levando ao descontentamento geral (Giambiagi, 2000).

Destarte, o OBZ propiciaria aos definidores de prioridade a chance de eliminar certas rubricas do orçamento público, primando pela alocação racional desses recursos remanescentes em outros gastos mais prioritários, em vez de adotar a estratégia de “cortar um pouco de tudo”, geralmente escolhida (Giambiagi, 2000).

De outro lado, o OBZ pressupõe uma proposta de solução negocial baseada na justificação da totalidade dos gastos, então obtida por meio de um

debate amplo de que participariam todos os gestores, sobre os quais recairia o ônus da prova dos gastos propostos. Para tanto, o OBZ adota duas premissas:⁵¹

- Sobrevivência da organização nas piores conjunturas e capacidade de gozar das oportunidades advindas dos melhores cenários. Ou seja, o orçamento é elaborado considerando a necessidade de contingência no caso de confirmação de eventos potencialmente danosos e, simultaneamente, prevê a possibilidade de que eventuais oportunidades que surjam sejam devidamente aproveitadas;
- O orçamento seria engendrado como uma alocação eficiente de recursos. Basicamente, as diversas propostas de gastos passariam por um processo de priorização, a fim de serem selecionadas de forma a que a restrição orçamentária as comporte.

Impende mencionar que, no âmbito governamental, a técnica do OBZ é geralmente associada ao orçamento-programa (Gama Júnior, 2009), que pressupõe a existência de um conjunto de ações orçamentárias, os programas, elaboradas para mitigar as causas de um problema ou demanda elencados como prioridade e cujos resultados são avaliados posteriormente. Portanto, é um tipo de orçamento focado no objetivo de gasto.

Dificuldades à implantação

Não obstante os benefícios indiscutíveis que adviriam da implementação do OBZ como técnica orçamentária, reconhece-se que o processo de orçamentação provavelmente se tornaria inviável por conta de dificuldades de adaptação tais como as citadas a seguir:

- i. Excessiva variedade de leis e normas que instituem despesas obrigatórias e renúncias de receita e que, portanto, teriam de ser revisadas pelo legislador e submetidas a crivos de eliminação e/ou ajuste de forma sistêmica e comparada;

⁵¹ Sá, Carlos Alexandre. **Orçamento Base Zero**. Acessado em 05/07/2016. Disponível em <http://carlosalexandresa.com.br/artigos/Orçamento-Base-Zero.pdf>

- ii. Dada a rigidez orçamentária existente, os órgãos alegariam ser impossível proceder ao corte de gastos da maioria das despesas sob sua gestão, sob pena de seu funcionamento e/ou sua missão institucional restarem prejudicados;
- iii. Tendo em vista a obrigatoriedade de aplicação mínima em diversas rubricas, tais como educação e saúde, algumas inclusive com assento constitucional, o OBZ restaria esvaziado ou demandaria, com vistas a ser mais efetivo, um grande esforço político de elaboração e aprovação de leis e emendas constitucionais para ajustar/eliminar tais obrigatoriedades, o que se faz altamente improvável haja vista evidências empíricas frequentes relacionadas a:
 - a. tempo elevado de tramitação de propostas legislativas, inclusive daquelas voltadas ao orçamento público que, por vezes, transgridem os prazo de aprovação insculpidos na Carta Magna;
 - b. baixo grau de cooperação entre os agentes políticos envolvidos no debate, os quais integram diferentes partidos e possuem variadas orientações ideológicas;
 - c. relutância política em propor/aprovar normativos que impliquem abdicação/redução de direitos sociais conquistados, por conta da retromencionada ilusão fiscal dos eleitores, da perda de capital político associado e da cultura nacional-desenvolvimentista muito presente no Brasil.

Atualmente, os exemplos mais emblemáticos de aplicação do OBZ ocorrem na iniciativa privada, inclusive em empresas de grande porte como a Companhia de Bebidas das Américas – Ambev e diversas de suas filiais (Gomes, 2000), além das empresas Burger King e Heinz todas controladas pela 3G Capital (Torres, 2015).

No entanto, também existem exemplos de aplicação dessa técnica no âmbito de entes públicos, como é o caso dos estados americanos Geórgia, New Jersey, Rhode Island, Luisiana, Texas e Tennessee que implantaram o OBZ no final

dos anos 70. Ainda, vários outros (Arkansas, Califórnia, Idaho, Illinois, Missouri, Montana) aplicaram projetos-pilotos (exposição de motivos do Projeto de Lei de Portugal nº 436/XI/2ª).

Vale dizer, ainda, que a implantação do OBZ a nível nacional se encontra em discussão no parlamento português desde 2010 como medida saneadora da crise financeira que Portugal atravessa atualmente (Leiria, 2014; Miranda, 2011)

2.5.2 Orçamento Semi Base-Zero

Conceito e aplicação do Orçamento Semi Base-Zero

A fim de mitigar as dificuldades supracitadas que inviabilizariam a implantação do OBZ, poder-se-ia cogitar a utilização dessa técnica com algumas restrições, ao que se denomina de Orçamento Semi Base-Zero – OSBZ:

- Execução com maior periodicidade;
- Abrangência limitada, deixando de lado classes de gastos obrigatórios das quais não se pode dispor, tais como serviço da dívida;
- No exercício em que se acordar a utilização do OSBZ, os parlamentares, de posse da proposta orçamentária, devem proceder a uma análise profunda de compatibilidade entre esta, as informações fornecidas pelos atores do processo orçamentário e o arcabouço jurídico vigente correlato ao orçamento público, o qual abrange, por exemplo, leis que instituem despesas obrigatórias ou renúncias de receita, que criam benefícios sociais análogos a transferências ou que elencam gastos prioritários, procedendo a revisões, ajustes e/ou eliminações que entender necessários. Ressalte-se o ambiente propício para isso, uma vez que eventuais barreiras legais e até constitucionais à efetivação do OSBZ poderiam ser transpostas com o esforço político dos parlamentares.

Uma vez que a periodicidade para utilização do OSBZ não seria anual, poder-se-ia cogitar o processo legislativo que precede a aprovação do Plano

Plurianual – PPA como arena dessa discussão. Com efeito, como esse diploma legal ainda não é devidamente utilizado como canal orçamentário de alocação estratégica de recursos, a sua escolha como meio de racionalizar o orçamento público poderia empoderá-lo e verdadeiramente conferir o status de instrumento de planejamento de gastos.

Atualmente o PPA é falho ao não materializar de forma efetiva as funções que lhe são delegadas pela Carta Magna, notadamente a de orientar a Administração Pública quanto às despesas de duração continuada. Com efeito, é um contrassenso que o PPA seja elaborado com foco na alocação de recursos a novas ações governamentais sem antes haver um amplo debate acerca do montante de receitas já previamente comprometidas para a manutenção da ação continuada do Estado já em vigor, na forma de prestação de serviços, fornecimento de bens e garantia de direitos, o que seria claramente requisito elementar para se iniciar a sua elaboração e que não é feito atualmente.

Ademais, o nível de descrição da alocação de recursos no âmbito do PPA faz com esse diploma legal se assemelhe mais a um plano de trabalho genérico de todos os órgãos, a despeito da sua intenção de constituir um instrumento orçamentário de alocação estratégica. Assim, a proposta de aproveitá-lo como instância de aplicação do OSBZ pode ser capaz de resgatar a sua vocação, permitindo uma avaliação periódica do nível de gasto das despesas obrigatórias, mormente daquelas de duração continuada, com vistas a mensurar o impacto que essas produzem na capacidade de o Estado realizar novos empreendimentos e se manter equilibrado, suprimindo-as e/ou ajustando-as se for o caso.

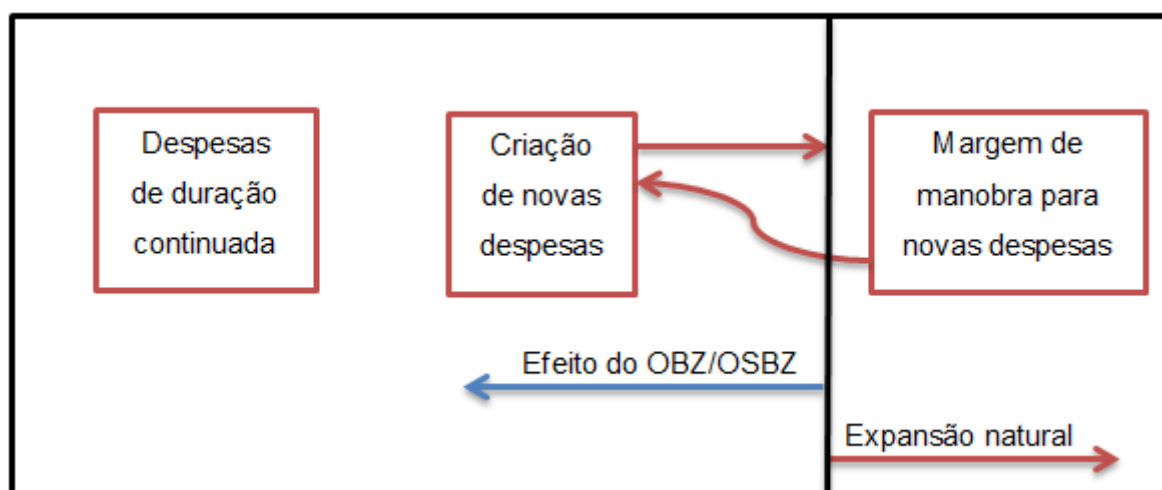
Vale dizer que, não obstante eventual desgaste político oriundo desses ajustes, principalmente se realizados no âmbito de despesas de cunho social, os próprios parlamentares teriam incentivo para a aplicação do OSBZ. Isso porque:

- Atualmente, a extrema rigidez do orçamento brasileiro confere pouca ou quase nenhuma margem de manobra para que parlamentares possam sugerir alteração na alocação dos recursos públicos constantes da proposta orçamentária. De outro lado, o OSBZ teria o

condão de alterar essa margem por meio dos ajustes supracitados, propiciando aos parlamentares a possibilidade de eleger recursos para financiar despesas junto à população que compõe suas bases eleitorais;

- Há uma pressão natural de redução da margem de manobra do orçamento. Isso porque, de um lado, as despesas continuadas já existentes tendem a reduzir a margem de manobra já existente, haja vista a sua expansão natural (resultado principalmente do efeito preço, proveniente da inflação, e do efeito renda, oriundo do crescimento econômico). E de outro, tem-se a criação de novas despesas de duração continuada e/ou as despesas de capital que suscitarão despesas para o seu manutenção.

Figura 18 - Esquema orçamentário com efeito do OBZ/OSBZ



Fonte: elaboração própria.

Exemplos de utilização do OSBZ para elaboração do orçamento anual são escassos, principalmente no âmbito de entes públicos. No entanto, tem-se que em 2009, onze estados americanos, dentre eles Oklahoma e Flórida, adotaram formas simplificadas do OBZ, por meio da aplicação dessa técnica orçamentária em ciclos: de quatro em quatro anos, no caso do primeiro, e de oito e oito anos, no caso do segundo (exposição de motivos do Projeto de Lei de Portugal nº 436/XI/2ª).

3. Conclusão

Tendo em vista a relevância das metas fiscais na política econômica do país, e considerando o orçamento público como resultado de múltiplas interações e disputas, este estudo procurou discorrer sobre a influência da governança orçamentária sobre a fixação, eventuais alterações e esforço para cumprimento da meta de Resultado Primário.

Para tanto, foram definidos objetivos específicos que abrangem a descrição da dinâmica orçamentária, contábil e financeira afeta ao Resultado Primário; a conceituação dos atores do processo orçamentário e a sua participação nessa dinâmica; a exposição de fatores intervenientes no comportamento do Resultado Primário e de mecanismos disponíveis para o controle prudencial de despesas e receitas capazes correlatos; e a propositura de um método de orçamentação capaz de mitigar parte dos problemas mencionados ao longo deste estudo.

Inicialmente, o estudo intentou fazer uma contextualização do Resultado Primário, motivando a sua utilização, descrevendo sua metodologia de contabilização e adentrando aos resultados efetivamente observados ao longo do período de 2005 a 2015, mencionando aspectos controversos, tais como a chamada contabilidade criativa.

Após, o estudo buscou conceituar os atores do processo orçamentário, os quais foram classificados como “guardião”, “definidor de prioridades”, “gastadores” e “controlador externo”, e discorrer a fundo sobre a sua participação na dinâmica de Resultado Primário, evidenciando os incentivos de cada um para agir, bem como eventuais consequências detectáveis dessa atuação no que tange à fixação, eventuais alterações e esforço para atingimento da meta de Resultado Primário.

Nesse sentido, e com base nas evidências coletadas, procurou-se motivar os déficits primários atingidos recentemente, concluindo-se que o comportamento observado no período de 2005 a 2015 retrata a ocorrência de desvios sistemáticos

ao longo do período, sendo que dentre as causas associadas tem-se a queda da arrecadação tributária como proporção do PIB entre 2008 e 2014, a dependência do crescimento das receitas não recorrentes e previdenciárias (situação verificada até 2012, quando o crescimento das renúncias fiscais por conta de desoneração de folha de pagamento ensejou a sua estabilização).

Também, buscou-se evidenciar que nos últimos anos o guardião, agente responsável por zelar pelo equilíbrio das contas públicas, pela distribuição eficiente dos recursos e pela sustentabilidade da Dívida Pública, tem tido sua ação suplantada pelo definidor de prioridades, pelos gastadores e, principalmente, pelo centro de governo, que persistiu na acomodação de gastos e na concessão de renúncias de receita incompatíveis com o esforço fiscal necessário para atingimento da meta de Resultado Primário, o que influenciou em grande medida os deficits verificados em 2014 e 2015.

Ainda, discorreu-se sobre fatores intervenientes a essa dinâmica. Dentre eles destacam-se o contingenciamento de recursos e a variação significativa de dispêndios com despesas inscritas em Restos a Pagar verificada no período de 2005 a 2015. O primeiro diz respeito a uma estratégia fundamental adotada pelo guardião, enquanto responsável pelo fluxo de recursos financeiros para os gastadores, a fim de gerar economia e atingir a meta fiscal de Resultado Primário. O segundo trata de uma problemática que é simultaneamente uma consequência do contingenciamento de recursos ao longo da maior parte do exercício financeiro e também um artifício para facilitar o cumprimento da meta fiscal.

Por fim, frente à ineficácia dos mecanismos de controle do orçamento existentes, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (situação também exposta como fator interveniente à dinâmica supramencionada), este estudo propõe a adoção de um método de orçamentação baseado na revisão sistemática e comparada das receitas e das despesas do orçamento anterior, principalmente no que tange à existência de obrigatoriedade de dispêndios e vinculação de receitas, ao contrário da abordagem incremental adotada atualmente.

Como sugestão para estudos futuros, propõe-se estudos que, uma vez de posse dos conhecimentos adquiridos neste trabalho, abordem a dinâmica tratada de forma econométrica, modelando as variáveis que influenciam o atingimento do Resultado Primário com vistas a identificar quais de fato são significativas, bem como a isolar o efeito de cada uma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKHMEDOV, A.; ZHURAVSKAYA, E. **Opportunistic political cycles: test in young democracy setting**. Quarterly Journal of Economics, Ver 119, n. 4, p. 1301-1338, 2003.

ÁLVARES, Fernando; ROCHA, Alexandre. **O que é e para o que serve o “Resultado Primário”?**. 2011. Acessado em 21/03/2016. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/02/14/o-que-e-e-para-o-que-serve-o-resultado-primario/>>.

ALVES, Diego Prandino. **Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal**. 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH1.pdf>. Acesso em julho de 2015>.

BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. **Sustentabilidade da dívida e superávit primário: restrições fiscais e financeiras ao desenvolvimento**. 2015. Acessado em 15/04/2016. Disponível em <file:///C:/Users/indiodobrasil/Downloads/Politica_Fiscal_AKB2015_29abr2015_biasoto.pdf>.

BORGES, Ana Cláudia Castro Silva. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: Uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. 2016. Acessado em 20/02/2016. Disponível em <<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=ana+claudia+borges+silva+disserta%C3%A7%C3%A3o+unb>>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Série histórica de Produto Interno Bruto**. Acessado em 12/04/2016. Disponível em <www.ibge.gov.br>.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e dá outras providências.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro.

_____. Resolução Normativa nº 02/2013 – Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e Instituto Rui Barbosa. Acessados em 21/05/2016. 2013. Disponível em <<http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/01/ATRICON--Manual-de-Boas-Praticas-digital.pdf>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento**, 2015. 190p.

_____. Portal de pesquisa textual [Decisões e Acórdãos do TCU]. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 15/07/2016.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Dívida Pública: a experiência brasileira, vários autores, 2009, capítulo 3, Sustentabilidade da dívida pública. Acessado em 15/06/2016. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/livro_divida.asp>.

_____. Senado Federal. Glossário de termos. Acessado em 13/05/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/fonte-de-recursos>>.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; PEDROSO, Marcel de Moraes. **Incidência de Custos Transacionais em Programas do Ministério da Saúde: Um Estudo de Caso Sobre as Avaliações do Plano Plurianual (PPA)**. 2009. Acessado em 21/05/2016. Disponível em <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_695.pdf>.

CAMPELO, Valmir. **O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal**. Revista do Tribunal de Contas da União, nº 96, abril a junho de 2003. Brasília: 2003.

CANGIANO, Marco; Curristine, Teresa; Lazare, Michel. **Public Financial Management and Its Emerging Architecture**. International Monetary Fund. Washington: 2013.

CARVALHO, Everton; LEPIKSON, João. **Política monetária e fiscal: balanço de 2005 e as perspectivas para 2006**. 2006. Acessado em 30/04/2016. Disponível em: <http://www.nec.ufba.br/artigos/Inflacao_Politica_Monetaria_e_Fiscal/2006/2006.02%20-%20Pol%C3%ADtica%20Econ%C3%B4mica%20-%20balan%C3%A7o%20de%202005%20e%20perspectivas%20para%202006.pdf>.

CARVALHO, Munique Barros. **Restos a Pagar e a Anualidade Orçamentária**. 2012. Acessado em 03/04/2016. Disponível em <<http://docplayer.com.br/2582752-Instituto-serzedello-correa-especializacao-em-orcamento-publico-restos-a-pagar-e-a-anualidade-orcamentaria.html>>.

CENEVIVA, Ricardo. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. Anais do EnANPG-2006. São Paulo. Novembro de 2006.

CINTRA, Marcos. **Lupa nos gastos públicos e orçamento base zero**. 2015. Acessado em 26/08/2016. Disponível em <<http://www.brasil247.com/pt/colunistas/marcoscintra/201257/Lupa-nos-gastos-p%C3%ABlicos-e-or%C3%A7amento-base-zero.htm>>.

CONTI, José Maurício. **Crise econômica pode criar "orçamento recurso-zero"**. 2016. Acessado em 05/07/2016. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-mar-08/contas-vista-crie-economica-criar-orcamento-recurso-zero#_ftn2>.

CONTI, José Maurício. **Orçamento não pode ser mais uma peça de ficção**. 2015. Acessado em 15/05/2016. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-02/contas-vista-orcamento-nao-peca-ficcao>>.

CORE, F. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Texto para discussão n. 44. ENAP, Brasília, 2001.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Orçamento Público: uma visão analítica**. In: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria do Orçamento Federal. (Org.). Orçamento Público: II Prêmio SOF de Monografias: Coletânea. 1ª ed. Brasília: 2010, v. 1, p. 313-350.

COSTA, Alexandre Marino; MORITZ, Gilberto de Oliveira; MACHADO, Filipe Menezes Vasconcellos. **Contribuições do orçamento Base Zero (OBZ) no Planejamento e Controle de Resultados em Organizações Empresariais**. Revista Contemporânea de Contabilidade, ano 4, v.1, nº 08, pgs. 85/98, Julho/Dezembro de 2007.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. **Sustentabilidade da dívida pública**. 2009.

CYSNE, Rubens Penha. Orçamento e eficiência econômica. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 10, p. 12-14, jan. 2006. Acessado em: 30/06/2016 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/27557/26431>>.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federa. Texto para discussão 54. Brasília: fevereiro de 2009.

FEIJÓ, Paulo Henrique; MEDEIROS, Márcio, ALBUQUERQUE, Claudiano. **Gestão de Finanças Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. 2008.

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. **Restos a Pagar**. 2004. Acessado em 21/06/2016. Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/Estudos/2004-07-28_Monografia_-_Ernani_Fernandes.pdf>.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina?**. 2009. Acessado em 10/06/2016. Disponível em <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/17>>.

GALHARDO, José Antonio Gouvêa. **Os reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão dos administradores: um estudo exploratório a partir dos julgamentos do Tribunal de Contas da União dos exercícios de 2001 a 2006**. 2008. Acessado em 23/05/2016. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp085705.pdf>>.

GAMA JÚNIOR, Fernando Lima. **Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro**. São Paulo: Campus, 2009.

GERARDO, José Carlos. **Receitas Atípicas e Restos a Pagar: implicações sobre o Resultado Primário do Governo Central**. Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; de CASTRO, Lavínia Barros; Hermann, Jennifer. **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. 2ª ed. São Paulo: Elsevier Editora Ltda. 2011.

GIAMBIAGI, Fábio. **Cenários para a Relação Dívida Pública/PIB: Simulações e Perspectivas de Redução da Carga Tributária e da Relação Gasto Corrente/PIB**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, V. 13, nº. 26, pgs. 163-190, dezembro de 2006.

GIAMBIAGI, Fábio. **O ajuste fiscal de 1999/2000**. 2000. Acessado em 19/04/2016. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/112/114>>.

GOBETTI, Sérgio Wulf. **Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. IPEA. Texto para discussão 2018. Rio de Janeiro, dezembro de 2014.

GOBETTI, Sérgio Wulf. **Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível**. IPEA. Texto para discussão 2037. Rio de Janeiro, fevereiro de 2015.

GOMES, Regina Celi Vida. **O Orçamento Base-Zero como técnica de planejamento financeiro**. 2000. Acessado em 26/08/2016. Disponível em <http://www.ppga.com.br/mba/2000/gomes_regina_celi_vidal.pdf>.

HEINE, K.; MAUSE, K. **Policy Advice as an Investment Problem**. KYKLOS, v. 57, n. 3, p. 403-428, 2004.

ITAIM, Jaciara. **Basta de aumento de juros!** 2014. Acessado em 12/04/2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Desktop/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20mestrado/1-Referencial%20te%C3%B3rico/Basta%20de%20aumento%20de%20juros!%20-%20Itaim.html>>.

KRAEMER, M. E. P. **A maquiagem das demonstrações contábeis com a contabilidade criativa**. 2005. Acessado em 25/05/2016. Disponível em: <<http://www.gestiopolis.com/recursos5/docs/fin/amaquiem.htm>>.

LEIRIA, Luis. **É preciso proteger Portugal da União Europeia**. 2014. Entrevista concedida por João Semedo, coordenador do Bloco de Esquerda em Portugal, ao site Esquerda.net. Acessado em 26/08/2016. Disponível em <<http://www.esquerda.net/dossier/%E2%80%9C%C3%A9-preciso-protoger-portugal-da-uni%C3%A3o-europeia%E2%80%9D/31472>>.

LIERNET, Ian; LJUNGMAN, Gosta. **Carry-over of budget authority**. FAD Technical Guidance Notes on Public Financial Management. International Monetary Fund (FMI), 2009.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. 2000. Acessado em 02/05/2016. Disponível em <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114/10665>>.

_____. **Aspectos da atuação estatal de FHC à Dilma**. 2015. Acessado em 20/04/2016. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf>.

LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 14, p. 69-89, out. 1999.

LUNKES, Rogério João. **Manual de Orçamento**. 2ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2003.

MACÁRIO, Vinícius Pedron. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. 2013. Acessado em 14/05/2016. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10770/Vinicius%20Mac%C3%A1rio%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

MARQUES, Marcelo Barros; da SILVA, Gustavo Bicalho Ferreira. **O contingenciamento e seus reflexos no planejamento das ações governamentais**. 2011. Acessado em 12/03/2016. Disponível em: http://www.dinamicapublica.com.br/Artigos/artigo_dinamica08.pdf>.

MÉLO, Euler Albergaria de. **Governança orçamentária: uma análise sobre a atuação da Secretaria de Orçamento Federal**. 2011. 121 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MELTZER, Allan H. RICHARD, Scott F.. **A Rational Theory of the Size Government**. The Journal of Political Economy, Volume 89, Issue 5 (Oct., 1981), 914-927.

MENDES, Marcos. **O que é “contabilidade criativa”?**. 2014. Acessado em 20/04/2016. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/02/17/o-que-e-contabilidade-criativa/>>.

MIRANDA, Elisabete. **Orçamento de base zero é complexo e nunca poderia entrar em vigor em 2011**. 2011. Acessado em 26/08/2016. Disponível em http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/orccedilamento_de_base_zero_e_acute_complexo_e_nunca_poderia_entrar_em_vigor_em_2011.html>.

MONTES, Gabriel Caldas and REIS, Artur Faria dos. **Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações**. Econ. soc.[online]. 2011, vol.20, n.1, pp.167-194.

MOTTAS, Flávia Teixeira. **A Credibilidade da Meta de Superávit Primário no Brasil entre 2002 e 2014**. 2015. Acessado em 19/05/2016. Disponível em <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif423-34-41.pdf>>.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. **Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: Um Estudo sobre o Comportamento do Eleitor Brasileiro**. 2010. Acessado em 29/06/2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402010000100001.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOUVÊA, Raphael Rocha; LEAL, Ésio Moreira. **Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil**. IPEA. Texto para discussão 1999. Rio de Janeiro: agosto de 2014.

PADOVEZE, C L. **Contabilidade gerencial: um enfoque em sistema de informação contábil**. São Paulo: Atlas, 2000.

PESSÔA, Samuel. **Por que o governo embarcou na nova matriz econômica?**. 2014. Acessado em 02/05/2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/48015/45893>>.

PINTO, Élide Graziane. **Discrecionalidade, contingenciamento e controle orçamentário**. Revista Gestão & Tecnologia, v. 6, n. 2, p. 1-24, 2006.

PORTUGAL. **Projeto de Lei de Portugal nº 436/XI/2ª**. 2010. Acessado em 26/08/2016. Disponível em: <http://www.esquerda.net/sites/default/files/pjl436-XI.pdf>.

REIS, Heraldo da Costa, MACHADO Jr. J. Teixeira. **A Lei nº 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 32 ed. Rio de Janeiro: Editora Ibam, 2008.

SÁ, Carlos Alexandre. **Orçamento Base Zero**. Acessado em 05/07/2016. Disponível em <<http://carlosalexandresa.com.br/artigos/Orcamento-Base-Zero.pdf>>.

SAKURAI, S. N. (2009). **Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: Uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel**. Estudos Econômicos, 39:39–58.

SCHICK, A. An overview of contemporary public financial management reforms. In: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. **Public financial management and its emerging architecture**. International Monetary Fund, 2013.

SILVA, A. M. A. da, CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. e GERARDO, J. C. **Restos a pagar: implicações sobre a sustentabilidade fiscal e a qualidade do gasto público**. Acessado em 10/06/2016. In: Prêmio SOF de Monografias – 2007. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal, 2008. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/2afdpXVPTN/Tema_1_2Lugar.pdf>.

TORRES, Fernando. **Agora “Império” da 3G Capital vale U\$260 bi. 2015**. Acessado em 26/08/2016. Disponível em: <<http://sbvc.com.br/1913517-agora-imperio-da-3g-capital-vale-us-260-bi/>>.

VERGNE, C. **Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries**. European Journal of Political Economy. v. 25, n. 1, p. 63-77, 2009.

VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues; NASCIMENTO, Leonardo Silveira do. **Efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil**. Revista de Contabilidade e Organizações, vol. 6 n. 14 (2012) p. 106-126.

WILLIAMSON, John. **“What Washington Means by Policy Reform”**. 1989. In J. Williamson, trabalho apresentado na conferência organizada pelo Institute for International Economics, “Latin American Adjustment: How much has happened?”, Washington, 6 e 7 de novembro. Publicado depois em Williamson, John, “Latin American Adjustment: How much has happened?”, Washington, Institute for International Economics, 1990.